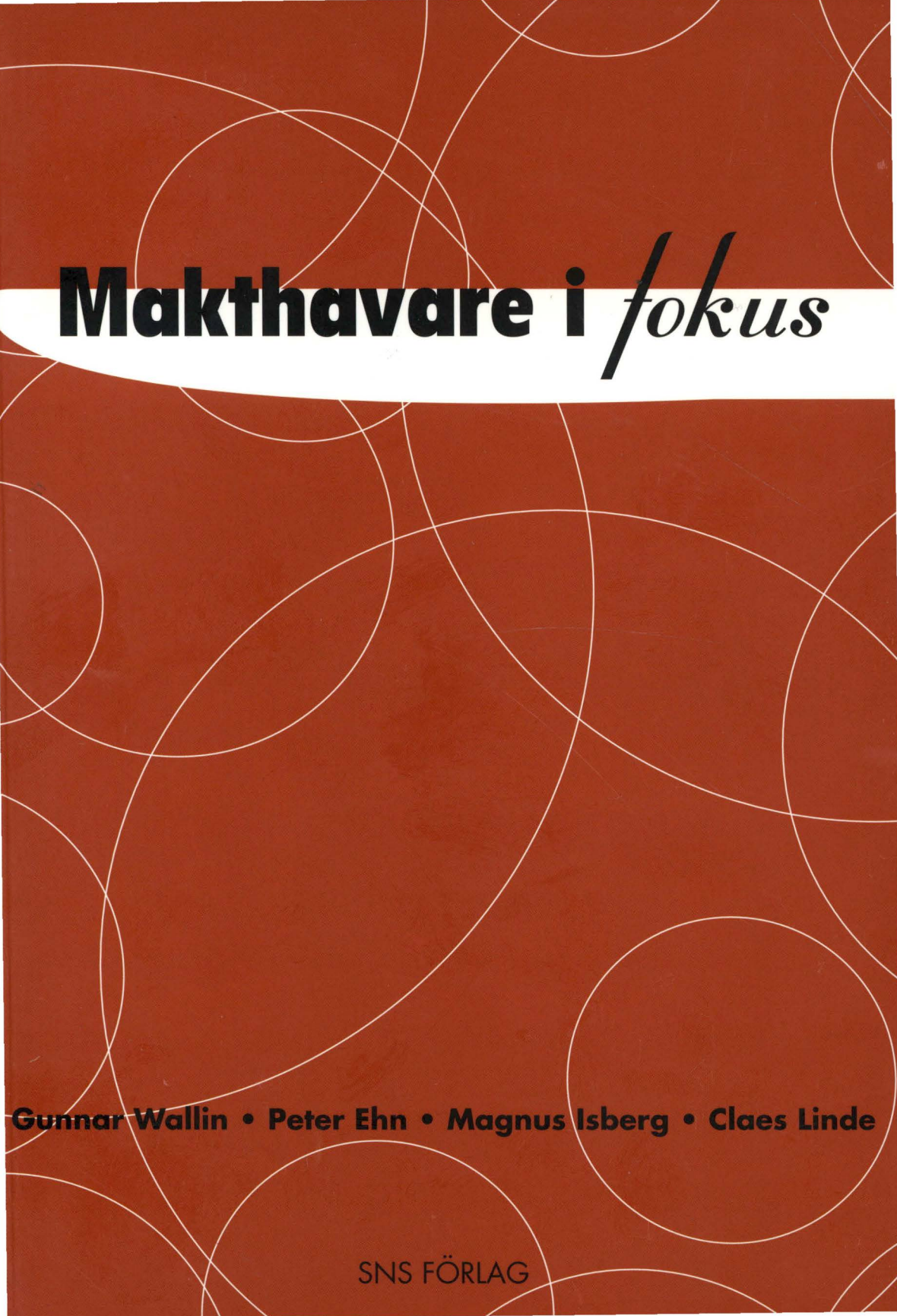




Makthavare i *fokus*

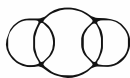
Gunnar Wallin • Peter Ehn • Magnus Isberg • Claes Linde

SNS FÖRLAG

Makthavare i *fokus*

Makthavare i *fokus*

ATTITYDER OCH VERKLIGHETSUPPFATTNINGAR HOS
TOPPSKIKTEN INOM POLITIK OCH FÖRVALTNING



Gunnar Wallin • Peter Ehn
Magnus Isberg • Claes Linde

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
E-post: bok.info.order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

- grundades 1948 som en ideell sammanslutning
- är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper
- sprider kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt är ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i sådana frågor
- verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser

Makthavare i fokus

Gunnar Wallin, Peter Ehn, Magnus Isberg och Claes Linde

Första upplagan

Första tryckningen

© 1999 Författarna och SNS Förlag

Omslag: Gazoline

Sättning: FaktorsTjänst i Malmö AB

Tryck: Fälth & Hässler, Smedjebacken 1999

ISBN 91-7150-738-8

Innehåll

Förord 9

1 Att studera eliter 11

Utgångsläget 11

Ett storskaligt forskningsprogram 14

Elsa 19

Bokens uppläggning och innehåll 28

2 I forskningsverkstaden 31

Bestämning av studieobjekt 32

Datainsamling 39

Databearbetning 49

3 Social bakgrund och karriärvägar 54

Kön 56

Ålder 57

Socialgrupp 60

Hemvist 62

Utbildning 65

Karriärvägar 67

Förtroendeuppdrag 75

Diskussion 79

4 Byråkratins politiska ansikten 85

Personliga preferenser, socialisation och politisk styrning 85

Utnämningmakten 87

Den empiriska undersökningen 89

Självselektion? 91

Statstjänstemännens positioner på en vänster-högerskala 92

Statstjänstemännens partimedlemskap 97

De kommunala tjänstemännens politiska profil 98

Topptjänstemännens politiska grundvärderingar och parti-engagemang – slutsatser och reflexioner 99

5 Intern dialog och externt kontaktutbyte	103
Materialinsamling och materialbedömning	105
Skalvärden och index	107
Total kontaktfrekvens	108
Kontaktmönster	109
Våra resultat och andras – en jämförelse	119
Kontaktutbyte och myndighetslokalisering	120
Elitgruppernas kontaktutbyte – några huvudresultat	124
6 Tjänstemäns och politikers rolluppfattningar	128
Rollbegreppet	129
Tjänstemannarollerna	131
Politikerrollen	150
Rollerna förändras, men består	155
Sammanfattande iakttagelser	158
7 Eliternas samhällssyn	160
Tjänstemän, politiker och det egalitära idealet	161
Synen på konflikter och motsättningar som ideologisk vattendelare	166
Samtidsproblem och framtidsvisioner	172
Sammanfattning	179
8 Maktfördelningen – den upplevda och den eftertraktade	182
Hur har maktstrukturen uppfattats?	184
Vilken maktstruktur förespråkas?	190
Maktföreställningar och andra attitydmönster – en konfrontation	197
Sammanfattning	203
9 Attityder till förvaltning i förändring	207
Kapitlets uppläggning: flera nivåer	209
Förnyelsen av den offentliga sektorn	210
Den offentliga sektorns gränser	213
Inom det offentligas hägn	217
Organiserandet	219
Avslutning	232
10 Förvaltningsstyrning som föreställning och realitet	234
Makro- och mikrostyrning – två typer av styrningskoncept	235
1970- och 1980-talens styrningsreformer	237
Synen på målstyrning och utvärdering	242
Makrostyrning som föreställning	255
Vad hände sedan?	257
Makrostyrning som realitet	260
Slutord	262

11	Särpräglat eller ordinärt? Det kommunala toppskiktets attitydmönster	263
	Social bakgrund, politisk profil m.m.	264
	Synen på kommunernas ställning	266
	Attityder till några inomkommunala frågor	269
	Tjänstemän och politiker – egenskaper och rolluppfattningar	271
	Attitydmönster i stat och kommun	277
12	Elitattityder och politiskt system	281
	Hybridernas intåg?	282
	Aktörerna i policyprocesserna – fallet Sverige	284
	Systemvärden	294
	Noter	297
	Bilagor	307
	Referenser	329
	Författarna	336

Förord

Upprinnelsen till det forskningsarbete som avrapporteras i denna bok ligger drygt 30 år tillbaka i tiden. Ett antal amerikanska statsvetare tog då initiativ till ett forskningsprogram där man utgick från iakttagelsen att skilda länder på olika sätt och med skiftande framgång förmått möta och hantera de krav och påfrestningar som de allt snabbare samhällsförändringarna ställt dem inför. Som en av flera tänkbara orsaker till detta sakernas tillstånd pekade initiativtagarna på de verklighetsuppfattningar och samhällsattityder som rådde bland dem som befolkade de ledande posterna inom respektive lands offentliga sektor, dvs. parlamentariker och toppadministratörer. Med deltagande av forskare från ett tiotal länder, däribland Sverige, bedrevs efter hand en omfattande forskningsverksamhet som utgick från de föreställningar som genomsyrat programskriften. I stort sett blev programmet genomfört i överensstämmelse med de ursprungliga avsikterna.

Under senare delen av 1980-talet togs initiativ, ånyo från amerikanskt håll, till en upprepning av undersökningen, nu dock med större utrymme för länderspecifika studier. Efter några år var forskare från sex länder – förutom USA även Belgien, Japan, Storbritannien, Tyskland och Sverige – engagerade i projektet.

Undertecknade, alla med anknytning till den statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, har utgjort den svenska forskargruppen. En av oss, Claes Linde, deltog redan i den förra undersökningen.

Vårt forskningsarbete har i hög grad varit ett lagarbete. Vi har tillsammans bestämt den allmänna inriktningen av verksamheten, vi har alla som intervjuare bidragit till materialinsamlandet, vi har delat på det kodningsarbete som aldrig verkade ta slut, vi har gemensamt diskuterat uppläggningsen och utformningen av denna bok. Till följd av att vi under senare år fått olika förutsättningar att ägna oss åt projektet har vid själva utarbetandet av manuskriptet ett huvudansvar lagts på projektledaren Gunnar Wallin. Av bokens kapitel har Peter Ehn svarat för kapitel 6 och 7, Claes Linde för kapitel 3 och 9, Magnus Isberg för kapitel 10 och Gunnar Wallin för övriga kapitel.

Inom ramen för forskningsprojektet har Peter Ehn utarbetat sin doktorsavhandling "Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikers syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv"(1998).

Utarbetandet av den skrift vari forskarna från de i projektet deltagande länderna skall ge sina bidrag till en länderjämförande studie har påbörjats.

Vi vill här rikta ett varmt tack till de drygt 300 personer, politiker och tjänstemän, som frikostigt avsatt tid för att besvara de många, ofta intrikata frågor som ställts i den svenska undersökningen. Den öppenhet och den förståelse för forskningens villkor som präglat deras förhållningssätt utgör en av våra mycket positiva erfarenheter från den forskningsverksamhet vi bedrivit.

Vi vill också tacka Anders Mellbourn som har haft vänligheten att läsa igenom manuskriptet till denna bok och kommit med flera värdefulla synpunkter.

Ekonomiskt stöd till forskningsprojektet har erhållits från Riksbankens Jubileumsfond för vilket vi härmed framför vårt tack. Vidare har Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet bidragit med en delfinansiering av Claes Lindes verksamhet inom projektet.

Vi vill gärna till sist framhålla att vi haft förmånen att bedriva större delen av vår forskning i en mycket tilltalande miljö. Det gamla Skogstorpet, beläget på universitetsområdet, och med ett förflutet som lantarbetarboställe, bagarstuga, bykhus och privatbostad, har blivit något av vårt andra hem och utgjort centrum för idogt arbete och skön avslappning, för övergående prestationsångest samt – allra främst – för stimulerande och angenäm samvaro.

Skogstorpet i juni 1998

Gunnar Wallin Peter Ehn Magnus Isberg Claes Linde

1

Att studera eliter

Utgångsläget

Under de gott och väl hundra år som den moderna staten successivt tagit form och etablerats har två drag i utvecklingen framstått som ovedersägliga och allmänt förekommande. Det ena är medborgarnas inlemmande i processen, med bl.a. masspartiväsendet som konsekvens. Det andra är den väldiga ökningen i de offentliga åtagandena.

Policyutformning och administration i de sålunda upprättade politiska systemen har krävt aktörer med speciella karaktäristika. En äldre tids till större eller mindre del självskrivna amatörpolitiker har ersatts av professionella politiker med krav på sig att såväl visa lyhördhet för väljarnas behov och önskemål som att vara effektiva beslutsfattare i representativa församlingar. De statliga uppgifternas utvidgning och ökade komplexitet har för sin handläggning krävt en högutbildad och allt mer expertbetonad kader av administratörer med åliggande att bereda och verkställa de mångskiftande ärenden som trängs på agendan.

Bilden av den intervenerande staten som ett dominant maktcentrum och dess viktigaste aktörer – ledande politiker och högre tjänstemän – som utövare av ett unikt inflytande över samhällsutvecklingen har emellertid, särskilt under årtiondena efter andra världskriget, ifrågasatts av flera riktningar inom samhällsforskningen. Inom de teoretiska ramar som pluralistiska och strukturfunktionalistiska analysinriktningar drog upp forsköts tyngdpunkten till studier av informella, icke-institutionella politiska aktiviteter, och en nedgradering skedde av gängse föreställningar om såväl statsmaktens autonomi som dess kapacitet.

Senare har statsapparatusens förmåga att förverkliga sina mål eller kanske snarare de politiska och administrativa toppskiktens insikter och förutseende blivit ifrågasatta inom den s.k. implementationsforskningen. Frågeställningen har ofta formulerats som ”varför blir det så sällan som beslutsfattarna tänkt sig?” Förklaringarna har sökts på flera håll: själva policybeslutets oklarhet och bristande relevans för det aktuella samhällsproblemet; policyprocessens komplexitet med många olika aktörer inblan-

dade; pågående förändringar och mobiliserade motkrafter i den verklighet som skall penetreras etc.

Under fältropet "Bring the state back in" har i synnerhet pluralisters och funktionalisters samhällscentrerade föreställningar utsatts för moteld. Staten är, hävdas det, mycket mer än en arena på vilken intressegrupper – konstituerade av sociala och ekonomiska förhållanden – gör upp sina mellanhanden. Statens företrädare formulerar och förverkligar mål som inte endast är reflexer av dess sociala omgivning. Särskilt påtagligt är detta i frågor rörande ordningens upprätthållande, internationella förhållanden, krisbekämpning o.dyl. Det sker emellertid även på andra verksamhetsområden i kraft av statens auktoritet, ekonomiska resurser, månghövdade expertis och etablerade utredningskapacitet. De statliga strukturerna och åtgärder-na har också betydelse genom att de – avsiktligt eller ej – påverkar idéproduktion och kravartikulering i samhället och därmed formeringen av intressegrupper och partier.

Statens agerande är självfallet i sista hand alltid avhängigt av enskilda individers viljeyttringar och handlande. Den hierarkiska ordningen mellan de bägge grupper som bekläder toppbefattningarna inom den offentliga sfären är entydig. Politikerna skall fatta besluten och tjänstemännen skall bistå dem genom att bereda och verkställa deras ställningstaganden. Men hur väl beskriver detta vad som faktiskt sker? Vad rymms inom denna till synes klara uppgiftsfördelning? Vilka åtgärder krävs för att den grundläggande normen för det politiska systemets funktionssätt skall kunna vidmakthållas? Frågor av detta slag har i stigande utsträckning blivit föremål för meningsskiftet i den offentliga debatten och för analyser inom samhällsvetenskaperna.

Med det demokratiska styrelseskicket genombrott i Sverige åren 1918–1921 var den fasta grunden lagd för politikernas primat. Legitimiteten i deras verksamhet kunde nu härledas ur medborgarnas uttalade krav och önskemål, och den förhållandevis begränsade statsverksamheten förutsatte ännu ej en omfattande förvaltningsapparat som kunde utgöra ett "hot" mot det politiska etablissemanget. De efter hand ökade offentliga åtagandena – förorsakade av en svårutredd kombination av tekniska landvinningar, befolkningstillväxt, urbanisering, ideologiska preferenser och förändringar på den politisk-institutionella nivån m.m. – resulterade emellertid omsider i en stor förvaltningsorganisation som kom att rymma en högt kvalificerad administrativ kompetens och expertis på skilda sakområden. Den offentliga sfärens vidgade verksamhetsfält jämte den allt mer uppdrivna förändringstakten i samhället kunde av lätt insedda skäl ej mötas med en utbyggnad av de centrala politiska institutionerna. Riksdagen är under perioder av stark expansion dömd att fungera som en flaskhals även om dess beslutskapacitet tack vare bl.a. ledamöternas specialisering och en långt driven arbetsfördelning kan stegras.

En av den moderna statens viktigaste utmaningar är att finna åtgärder

som möjliggör en effektiv kontroll av att byråkratin arbetar i överensstämmelse med de politiska organens intentioner utan att sagda byråkratis handlingskraft hämmas, dess kompetens underutnyttjas och dess rättssäkerhetskrav eftersätts. Det är ett problem som man svårigen hittar lösningen på genom konstitutionella reformer – i den författningspolitiska diskussionen har frågan följaktligen spelat en undanskymd roll. Dess lösning kräver inlevelse och känsla för vad som är gångbart i olika faktiska situationer. Bl.a. måste åtgärderna utgå från insikten att förvaltningen inte består av abstrakta strukturer, utan är befolkad av personer med egna intressen och med möjligheter att mobilisera allehanda resurser för eventuella motåtgärder. Kunskap om gängse föreställningar, rolluppfattningar och normalt beteendemönster hos dem som blir föremål för kontroll är därför en förutsättning för en framgångsrik hantering. I samma mån förutsätter en riktig tolkning av avsikterna med insatta kontrollåtgärder kännedom inom förvaltningen om politikernas prioriteringar och värderingsmönster.

Under de senaste årtiondena har den tidigare tämligen strikta funktionsfördelningen försvagats. Till en del med avsikt, till en del med obönhörlig automatik, har administrationens företrädare släppts in eller trängts in som viktiga aktörer i de politiska beslutsprocesserna. Detta har emellertid också inneburit att samtidigt som kontrollaspekten förblivit central har ökad betoning lagts på ett gemensamt ansvar för slutprodukten, och relationerna mellan politiker och tjänstemän har setts utifrån vidgade och mer mångfasetterade perspektiv.

Ett annat utvecklingsdrag är den omsider intensifierade debatten om de offentliga åtagandenas gränser, inte minst mot bakgrund av föreställningar och fakta om deras roll för samhällsekonomin. Etablerade uppfattningar om den offentliga sektorns särart har efterträtts av mer pragmatiska synsätt i fråga om gränsdragningen mellan offentligt och privat huvudmannaskap. Även förvaltningens verksamhets- och organisationsformer har med idéer och erfarenheter från näringslivet som förebilder blivit föremål för nytänkande.

Den studie som här presenteras bygger huvudsakligen på material som insamlades i början av 1990-talet och avspeglar följaktligen den allmänna tidsanda och de specifika stämningar som då rådde. Huvudsyftet är att återge och analysera värderingar och attityder som politiker och tjänstemän på toppositioner inom den politisk-administrativa sfären gav uttryck åt, såväl i fråga om centrala samhällsfrågor som vad gällde bedömningar av sin egen och "motpartens" roll i de processer som ledde fram till de offentliga organens ställningstaganden.

Ett storskaligt forskningsprogram

Michiganprojektet

I slutet av 1960-talet skisserade ett antal statsvetenskapliga forskare vid University of Michigan, Ann Arbor, ett forskningsprogram som de rubricerade "The Political Cultures of Bureaucrats and Politicians".¹ Programskrivarna tog sin utgångspunkt i iakttagelsen att takten i samhällsförändringarna ökat, såväl i den industrialiserade världen som i utvecklingsländerna. Detta ställde de styrande, var de än var verksamma, inför en och samma utmaning: att snabbt och effektivt avpassa politikens innehåll och statsapparatusens institutionella uppbyggnad till de nya krav som utvecklingen ställde. Det var härvid lätt att observera att man på en del håll lyckats möta förändringskraven med mindre tidsutdräkt och med adekvatare åtgärder än annorstädes. Hur kunde dessa skillnader i förmåga och vilja att reagera förklaras? Detta är, framhöll initiativtagarna, huvudfrågeställningen i forskningsprogrammet.

Det låter sig utan svårighet göra, fortsatte de, att peka ut en rad plausibla förklaringar till de iakttagna olikheterna, men

we believe we have identified a key variable that can account for different patterns of governmental response to social change. We think of that variable as "elite political culture" and we propose to examine it empirically and comparatively.

Programskrivarna ansåg sig dock ännu inte mogna att göra någon strikt bestämning av begreppet politisk kultur. Detta hade helt nyligen införlivats med den statsvetenskapliga teoriarsenalen och var därför tämligen oprövat. De ville dock ta fasta på fem aspekter som de ansåg rymmas inom begreppets ram och som kunde bedömas ha särskild relevans för de styrande eliternas mottaglighet – eller brist på mottaglighet – för krav på förändringar. Aspekterna var följande:

Konflikt – konsensus. I vilken utsträckning har eliterna uppfattningen att samhällslivet är präglad av motsättningar respektive samverkan?

Det politiska livets karaktär. Hur ser olika eliters "mental maps of the political world" ut? T.ex.: vilka funktioner borde den offentliga sfären omfatta, vilka normer borde gälla för olika grupper och intressens deltagande i samhällslivet, hur borde makt och inflytande fördelas och utövas?

Stil. Hur uttrycker de sin uppfattning om samhället? Pragmatiskt, ideologiskt, visionärt eller på annat sätt?

Formalism och ritualism. I vilken grad är eliternas uppfattningar och attityder bestämda av formella beslutsregler, av traditioner och av allehanda "myter"?

Professionalism och karriärsystem. I vilken utsträckning är eliterna – särskilt de administrativa – bundna av normer som utvecklats av professionella organisationer och i vilken grad av föreställningar och förhållningssätt som etablerats inom de organ där de är verksamma?

Empiriska undersökningar utifrån dessa problemställningar i en uppsättning länder i olika utvecklingstillstånd borde ge rikt underlag för jämförande studier av den politiska kulturen och dess betydelse för politikens utformning och de olika beslutssystemens funktionssätt.

Programskriftens undertecknare framhöll vidare att det fanns en särskild poäng med att låta undersökningarna omfatta såväl ledande politiker som administrationens toppskikt. Samsynen – eller dess eventuella frånvaro – hos dessa bägge grupper utgjorde ett viktigt bidrag till att förklara ett politiskt systems förmåga att möta de utmaningar som samhällsomvandlingen ställde det inför. Graden av kongruens i värderingar kunde i sin tur ses som betingad av såväl det faktiska kontaktmönstret mellan grupperna som dessas sociala sammansättning. Bägge dessa förhållanden krävde därför uppmärksamhet i undersökningen.

Programmets initiativtagare framhöll också att de var medvetna om risken att falla i "the trap of cultural determinism". De ansåg det därför vara viktigt att betona, att ett politiskt systems kapacitet och funktionssätt blott delvis bestäms av elitens politiska kultur. Ambitionen med forskningsprogrammet var i själva verket "to learn more about the relative importance of elite perceptions in the political processes". Likaså framhölls att elitens politiska kultur inte enbart kunde ses som en oberoende variabel som bidrog till förklaringen av det politiska systemets reaktioner på förändringar i omgivningen. Från en annan utgångspunkt var den en beroende variabel vars olika värden krävde förklaringar.

Parallella undersökningar föreslogs bli genomförda i Indien, Jamaica, Marocko, Frankrike, Italien, Storbritannien, Sverige, USA och Västtyskland. Undersökningspopulation på politikernivå borde vara parlamentsledamöter, vid urvalsdragning stratifierade efter parti, och på administrativ nivå urval av sådana statliga tjänstemän som uppehöll centrala befattningar, dvs. – med användande av programskriftens försök till övergripande operationalisering – var verksamma i positioner som "involve genuine responsibility for policy-making". Den huvudsakliga materialinsamlingen borde ske genom besöksintervjuer med anlitande av standardiserade frågeformulär men med väsentligen öppna svarsalternativ.

Materialinsamling i mer eller mindre god överensstämmelse med de

riktlinjer som angivits ägde rum under åren 1970–74 i nio länder. Av de ursprungligen utpekade undersökningsenheterna bortföll Indien medan Nederländerna tillkom. Eftersom intervjupersonerna medgivits att fritt formulera sina svar kunde några kodningsinstruktioner inte utarbetas på förhand. I avsikt att åstadkomma en i största möjliga utsträckning gemensam kodbok samlades därför forskare från flera av de medverkande länderna vid Michiganuniversitet läsåret 1971–72 för att utföra detta omvittnat ”extremely delicate job”.

Under åren som följde publicerades såväl ländermonografier som komparativa redogörelser. År 1981 utkom så en form av slutredovisning genom skriften *”Bureaucrats and Politicians in Western Democracies”*. Bakom verket stod flera av forskningsprogrammets initiativtagare och som huvudförfattare framträdde Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam och Bert A. Rockman. Bokens titel, jämförd med forskningsprogrammets rubricering, indikerade två förändringar under den långa forskningsresans gång. För det första: den komparativa ansatsen inskränktes nu till att omfatta projektets sju västdemokratier; det utvecklingsperspektiv som lyfts fram i programskissen fanns inte längre med. För det andra: nyckelbegreppet från 1969, dvs. politisk kultur, var övergivet, även om dess grundelement kunde skönjas som bidrag till struktureringen av framställningen och som yttersta anledning till ett antal konkreta frågeställningar. Uppenbarligen hade begreppet inte visat sig vara så utvecklingsbart som man ursprungligen hade föreställt sig. Bokens huvudfrågeställning formulerades på följande vis: Hur skiljer sig toppadministratörer och politiker från varandra och i vilka avseenden är de lika? Som kompletterande frågeställningar angavs: Hur förklaras de skillnader och likheter som kan iaktas? Vad betyder dessa skillnader och likheter för politikens utformning? Som teoretisk förankring av analyserna tecknades fyra ”images” av byråkraters och politikers relationer.

Data från den svenska undersökningen kom att utnyttjas förhållandevis litet i den länderkomparativa redovisningen, främst beroende på att den unika konstruktionen av den svenska förvaltningsapparaten gjorde det vanskligt att på ett rättvisande och meningsfullt vis placera in de svenska administratörerna i de kategorier som framstod som lämpliga för en övergripande analys. Riskerna för att en sådan situation skulle kunna komma att inträffa var man redan vid detaljplaneringen av den svenska delundersökningen medveten om. Man gjorde dock den bedömningen att en största möjliga anpassning till det internationella forskningsprojektet borde ges lägre prioritet än en studie som gav en väl underbyggd redovisning av det egna systemet. Detta ställningstagande hade som följd en högre ambition än i övriga länderstudier vad beträffar jämförelser mellan olika kategorier av toppadministratörer, något som i sin tur ledde till att den svenska undersökningen kom att bygga på ett bredare intervjuunderlag än i övriga länder.

Den svenska undersökningen avsatte, förutom några uppsatser, tre böck-

er. Anders Mellbourn disputerade 1979 på avhandlingen "Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän". Året efter utkom Thomas J. Anton – den av de amerikanska initiativtagarna som hade Sverige som sitt speciella intresseområde – med boken "Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden". Medan Mellbourn svarade för en analys av förvaltningsattityder och rollföreställningar på tjänstemannanivå var Antons framställning en mer övergripande analys av såväl tjänstemäns som politikers attityder och samhällssyn. Han gjorde därtill en jämförande studie av uppfattningarna hos den svenska eliten och motsvarande grupper i de övriga industrialiserade stater som ingick i forskningsprogrammet. År 1982, slutligen, framlade Claes Linde sin doktorsavhandling "Departement och verk. Om synen på den centrala statsförvaltningen och dess uppdelning – i en förändrad offentlig sektor". Avhandlingen byggde i betydande utsträckning på särskilt insamlat material, men författaren utnyttjade också en hel del data från projektets politiker- och tjänstemannaintervjuer.

Repris med modifikationer

Redan några år efter publiceringen av "Bureaucrats and Politicians in Western Democracies" började två av bokens författare, Joel Aberbach och Bert Rockman, undersöka förutsättningarna för att starta ännu ett forskningsprojekt med i huvudsak samma inriktning och uppläggning som det nyligen avslutade, men med de möjligheter till förnyelse som, i synnerhet, jämförelser över tid gav underlag för.² Det empiriska materialet till det förra projektet hade, påpekade de, insamlats för mer än ett årtionde sedan och speglade därför inte de stora förändringar som inträffat under 1970-talet och början av 1980-talet. Särskilt värd att uppmärksamma var den övergång från expansion till stagnation som skett inom det ekonomiska livet och – sett som ett politisk-administrativt problem – förändringen från ett expanderande välfärdssystem till reformstopp eller dämpad reformtakt samt stram hushållning med de offentliga medlen. Det fanns goda skäl att ställa och söka besvara frågan vilka effekter denna och andra förändringar i den politiska agendans innehåll och i det politiska systemets omgivning haft för de politiska och administrativa eliternas värderingar, attityder och syn på samhällsutvecklingen.

Har relationerna mellan politiker och tjänstemän förändrats, t.ex. så att de förra mer än tidigare betonar kontroll av de senares förehavanden? Har de bägge kategoriernas syn på den egna rollen förändrats? Har värderingen av den egna arbetssituationen förskjutits i någon riktning och är synen på ett "riktigt" uppträdande (stil) nu en annan än tidigare? Ser man nu på ett annat sätt på berednings- och beslutsprocessernas karaktär, t.ex. så att betoningen av rationalitet och effektivitet blivit starkare? Kan förändringar iakttagas i fråga om rekryteringen till de administrativa posterna? Önskar man

nya strukturer och organisatoriska former för den politiska och administrativa verksamheten? Och till sist: Den ekonomiska recessen har drabbat praktiskt taget hela den industrialiserade världen. Har reaktionsmönstret i olika stater varit likartat eller kan tydliga skillnader i respektive elitgruppers perceptioner iakttas?

År 1985 kunde Aberbach och Rockman presentera ett slutligt förslag till projektet "The changing U.S. Federal Executive". Det hade föregåtts av en serie diskussioner med statsvetarkollegor i USA och några andra länder. Överläggningarna hade klargjort att ett tillräckligt intresse fanns för en förnyad länderkomparativ undersökning, omspännande såväl longitudinella studier som tvärsnittsundersökningar av samtida förhållanden. Aberbach och Rockman räknade i sin projektplan med att parallella undersökningar skulle kunna komma till stånd i Japan, Västtyskland, Storbritannien och Sverige.

Den amerikanska studien gick in i sin fältfas 1986. Först ut var emellertid Japan, där amerikanska och japanska forskare i samarbete genomförde en intervjuundersökning 1985. År 1986 lämnade de västtyska forskarna Hans-Ulrich Derlien och Renate Mayntz in en projektansökan med titeln "Wandel im Rollenverständnis der politisch-administrativen Elite des Bundes zwischen 1970 und 1987". En undersökning på detta tema skulle, framhöll de, kunna bygga såväl på material från den förra studien och på en re-
prisering av denna som på flera studier som genomförts under åren däremellan. Till en viss del skulle analyserna kunna bygga på panelstudier. I projektplanen framhölls bl.a. att länderjämförelser beträffande elitattitydernas förändring över tid möjliggjorde bedömningar av vilken betydelse som kulturellt präglade varaktiga orienteringar respektive mer tidsbundna "rambetingelser" kunde tillmätas i en förklaringsansats. Den västtyska fältundersökningen genomfördes 1987. Den genererade inom kort en kopia, åtminstone vad gällde själva frågeinstrumenten, i och med att en undersökning under ledning av Guido Dierickx genomfördes i Belgien på där verkande toppadministratörer och parlamentariker. I Storbritannien företog Graham Wilson en första materialinsamling 1990 och den följdes av en ny intervjuomgång genomförd av Anthony Barker 1994. Det material som i USA insamlades 1986/87, dvs. under Reagans presidentskap, har senare kompletterats med en likartad undersökning 1991/92 avseende Bushadministrationen. Definitiva beslut om svenskt deltagande i projektet fattades 1989 och materialinsamling till denna delundersökning genomfördes 1990/91.

I likhet med vad som skedde förra gången skall en sammanfattande redovisning lämnas i en särskild skrift. Eftersom de olika länderundersökningarna denna gång lagts upp och genomförts med större självständighet blir också den gemensamma produkten annorlunda. Den kan närmast karaktäriseras som en samling ländermonografier. Dessa är dock strukturerade på samma sätt i förhoppning om att ett sista kapitel skall kunna bli en jämförande analys.

Elsa

Några viktiga förutsättningar för Elsa – den dagligdags använda akronymen för det svenska delprojektet *Elitattityder och samhällsförändringar* (i västerländska demokratier) – har angivits i det föregående: projektet skall vara så upplagt att det medger meningsfulla jämförelser såväl över tid som mellan länder. Det har också framgått att ambitionsnivån vad gäller länderjämförelser satts förhållandevis lågt. Detta har lett till att jämförelser mellan 1970-talets och 1990-talets svenska studier kommit att utgöra den centrala komparativa forskningsuppgiften. Läget kan också anges så, att Elsa-projektet till sin uppläggning och sin forskningsmetodik (närmare härom i kapitel 2) i åtskilliga avseenden är bestämt av 1970-talets svenska undersökning. Den longitudinella ansatsen har vi framför allt sett som en fruktbar infallsvinkel och en spännande utmaning. Den har emellertid också erfarits som något av en restriktion, vilken skulle kunna förhindra att frågeställningar som i 1990-talets samhälle ter sig centrala blir uppmärksammade och föremål för vetenskaplig genomlysning. I flera avseenden har vi därför sett det som angeläget att vidga perspektivet. Detta har medfört att vi ställt en del nya frågor och att vi fört in några nya elitgrupper i undersökningen. Vår studie har härmed blivit en kombination av längdsnitts- och tvärsnittsanalyser.

Teoretiska perspektiv och övergripande problemställningar

Den offentliga sektorns aktörer på toppnivå har under lång tid varit föremål för många samhällsforskares och samhällsdebattörers intresse: Vilka ingår i denna elit, hur gestaltar sig de olika elitgruppernas inbördes relationer, hur förhåller sig eliten till andra aktörer och kraftcentra på den samhälleliga arenan?³

De klassiska elitteoretikerna med Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca och dennes lärjunge Robert Michels som främsta namn utvecklade sina teser i skarp polemik mot den samhällssyn som Karl Marx gjort till sin. De bestred Marx anspråk på att ha formulerat en allmänt giltig beskrivning av samhällsförhållandenas rätta natur, de avvisade Marx' deterministiska förutsägelser om ett framtida klasslöst samhälle, de fann ingen övertygande grund för Marx tanke att de ekonomiska faktorerna spelade den helt avgörande rollen för den rådande klasstrukturen och den historiska utvecklingen. I synnerhet den sistnämnda invändningen kom att utgöra ett fundament i elitteoretikernas föreställningsvärld. De vägrade att se politiken som en avspiegling av de ekonomiska förhållandena; maktstrukturen i varje samhälle var, hävdade de, först och främst betingad av det politiska ledarskapet, dess karaktär och styrka.

Det är ett oundvikligt förhållande att varje samhälle styrs av en minoritet. Mosca formulerade i en central passage denna för elitteoretikerna gemensamma utgångspunkt så här:

Bland de konstanta fakta och tendenser som kan iakttas hos alla politiska organisationer finns en, som är så uppenbar att den kan konstateras även av den mest ytliga iakttagare. I alla samhällen ... framträder två kategorier av människor – en som styr och en som är styrd.

(Cit. efter Parry, 1970, s.36.)

Michels framhöll majoritetens maktlöshet i följande utsaga:

Den historiska utvecklingen drar löje över alla förebyggande åtgärder, som vidtagits i syfte att undvika oligarkier. Om lagar utfärdas för att kontrollera ledarnas maktutövning, blir det slutligen lagarna, inte ledarna, som försvagas.

(Cit. efter Parry, 1970, s.31.)

Vilka mekanismer och faktorer kunde förklara denna minoritetens makt över majoriteten? Svaren skiftade. Mosca lade tyngdpunkten vid minoritetens organisatoriska överlägsenhet, vilken ledde till att den bildade en samlad kraft mot de oorganiserade och splittrade grupper som utgjorde samhällets flertal. Michels vidareutvecklade Moscas tankar medan Pareto anlade ett bredare perspektiv och sökte förklaringen i vissa hos mänskligheten grundläggande egenskaper av psykologisk natur. Trots detta fanns många gemensamma drag i de av klassikerna utvecklade teorierna om de egenskaper som utmärkte eliterna. Detta har föranlett myntandet av uttrycket "de tre c:na" som en karaktäriserande beskrivning: *consciousness*, medvetande eller kanske hellre självmedvetande utifrån föreställningen att makten stärker den styrande gruppens självuppskattning; *coherence*, sammanhållning såsom förutsättning för att eliten skall bibehålla sin särställning; *conspiracy*, bokstavligen sammansvärjning men i själva verket snarare ett uttryck för överenskommelser om gemensamma handlingslinjer.

C. Wright Mills' bok "The Power Elite" som utkom 1959 väckte en ytterst livlig debatt, delvis därför att författaren – i likhet med Marx och de klassiska elitteoretikerna – enligt flera bedömare gjorde ogrundade anspråk på att ha levererat en strikt vetenskaplig analys. Mills begränsade sin undersökning till Förenta Staterna, och han drev tesen att makten där numera var koncentrerad till ett färre antal personer än någonsin tidigare. Han avvisade klassikernas förklaringar till elitens bildande och lanserade i stället tanken att dess uppkomst och sammansättning var ett resultat av samhällets institutionella struktur. Vissa institutioner intar nyckelpositioner i samhället – det gäller den verkställande politiska makten, de större företagen och det

militära etablissemangen – och det är hos dem som bekläder toppbefattningarna inom dessa institutioner som makten i allt större utsträckning blivit samlad. För att en elit av detta slag skall kunna fungera fordras kontakter mellan de olika hierarkiernas ledare, t.ex. utbyte av chefspersoner, gemensamma överläggningar m.m. Denna på så sätt etablerade närhet skapar en gemensam livsstil och likartade värderingar, eller, för att här knyta an till de formuleringar som använts för att karaktärisera klassikernas synsätt: en självmedveten och sammanhållen elit.

Flera av elitteoretikerna skilde mellan en inre kärna och de yttre skikten inom makteliten. Mosca menade att förvaltningens tjänstemän rekryterades från de lägre nivåerna, men, vilket var det viktiga, ändå utgjorde en del av eliten och följaktligen var präglade av dennas värderingar.

Klassikernas och deras eftersägares teorier har förvisso blivit utsatta för hård kritik utifrån skilda utgångspunkter. Det är emellertid slående i hur hög grad tänkandet har kretsat och alltjämt kretsar kring de problemställningar som de formulerade, detta trots att deras utmanande teoribyggen efterträtts av avgjort mer verklighetsorienterade resonemang och undersökningar. Som det viktigaste temat i detta fortlöpande tankeutbyte framstår frågan om i vilken grad det styrande skiktet utmärks av enhetlighet och sammanhållning.

En allmän utgångspunkt för detta tänkande har varit att ett äldre, homogent samhälle successivt övergått i former som allt mer karaktäriseras av komplexitet och differentiering. Detta har också gällt den politiska sfären. Dess starka tillväxt, demokratiseringsprocesserna och organiserandet av olika intresseriktningar har lett till att ett stort antal grupper kommit att rivalisera om inflytandet. Utifrån denna analys av samhällsutvecklingen – ett i grunden pluralistiskt betraktelsesätt – har de klassiska elitteorierna satts under lupp och blivit föremål för empirisk prövning.

Max Weber, samtida med de äldre elitteoretikerna, har kanske mer än någon annan bidragit till uppluckringen av föreställningarna om en enhetlig elit som kontrollant av det samhälleliga skeendet. Som vägröjare för en modern sociologisk analys framhöll han olika statusgruppers skiftande "livsstilar" och strävanden efter en förbättrad social position samt förkastade elitteoretikernas tankar om maktkoncentration som resultat av en kumulativ process. Väl så viktigt var emellertid hans breda och nyskapande författarskap om byråkratins växande betydelse och egenart. Webers två kontrasterande idealtyper, politikern som den som fastlade de principiella handlingslinjerna och byråkraten som den som objektivt och samvetsgrant verkställde politikernas önskemål, kom att stimulera tänkandet kring maktrelationerna mellan de båda grupper som fyllde var sin funktion i det offentliga beslutsfattandet. Weber ägnade stort intresse åt de mekanismer och åtgärder som skulle kunna förhindra vad han såg som byråkratins inneboende tendens, nämligen att överskrida gränsen till politikens domäner. Det

fordrades en kraftfull och målmedveten politisk ledning som motvikt mot ett möjligt tjänstemannavälde.

I rader av senare sociologiska studier har kartläggningar skett av eliternas sociala bakgrund, utbildning m.m. Sådana beskrivningar har givit information såväl om rekryteringsmönster som om eliternas representativitet. Data av detta slag har också använts som förklaringar till de politiska värderingar och attityder som personer i nyckelpositioner givit uttryck för; graden av åsiktsgemenskap inom eliten har setts som en funktion av graden av likhet/olikhet i socialt ursprung och vuxensocialisation. Av statsvetenskapliga studier finns det särskild anledning att nämna Robert Dahls med fleras undersökningar av faktiska beslutsprocesser. Elitteoretikerna av den gamla skolan förmenas suggerera fram en bild av eliten som en odifferentierad enhet. Häremot hävdade Dahl et al. att en verklig bild av i hur hög grad makten är koncentrerad förutsätter ett studium av inflytandesfärens omfattning. Med undersökningar gjorda utifrån denna problemställning ansåg de sig kunna visa att det var olika grupperingar som hade det dominerande inflytandet på olika verksamhetsområden; någon monolitisk elit existerade inte. Studierna gav också underlag för distinktionen mellan potentiell och faktisk makt: Den maktresurs som innehavet av en nyckelposition indikerar berättigade inte nödvändigtvis till slutsatsen att personen på posten i fråga faktiskt är inflytelserik.

Den massiva argumenteringen för uppfattningen att konflikter och intressemotsättningar snarare än enighet och gemensamma handlingslinjer är vad som kännetecknar relationerna mellan dem som bildar samhällets elit-skikt har emellertid inte fått stå oemotsagd. En tredje riktning har framträtt. Den kan varken acceptera klassikernas teorier eller förbehållslöst ansluta sig till ovan refererade ståndpunkter. Dess företrädare menar sig i stället kunna iaktta en fortgående process hän mot ökad ömsesidig respekt och starkare värdering av gemensamt agerande. Flera olika skäl anförs för den påstådda "konvergensprocessens" existens. Somliga har hävdade att det inom de skilda elitkategorierna efter hand vuxit fram en ökad insikt om att samarbete utgör en nödvändig förutsättning för det politiska systemets funktionsduglighet. Andra har pekat på att det betydande överlapp som finns i fråga om olika befattningshavares funktioner ofrånkomligen medfört ett närmande dem emellan. Med särskild referens till relationerna mellan politiker och tjänstemän har vidare framhållits att utvecklingen mot ett allt mer komplicerat och snabbt föränderligt samhälle stärkt behovet av ömsesidigt tankeutbyte och närmare samverkan; politikerna har känt ett ökat behov av att anlita den administrativa expertisen och denna har insett vikten av att mobilisera politiskt stöd för sina åtgärder. Refererade uppfattningar har sammanfattningsvis karaktäriserats på följande sätt:

This set of theories is distinctive, then, in its emphasis on the fundamental institutional integration of elites even though they are not a unified and self-conscious class.

(Eldersveld et al., 1981, s.5.)

En precisering av forskningsuppgiften

Så långt några av våra föregångare. Den nu lämnade redovisningen har haft som syfte att peka ut den äldre idétradition och den vetenskapliga diskussion som vårt projekt knyter an till. Denna anknytning har dock sina uppenbara begränsningar. Vårt forskningsföremål är t.ex. inte en elit vars uppkomst och sammansättning härleds ur några övergripande föreställningar om samhällets sätt att fungera. Vår utgångspunkt är i stället att de personer som innehar toppbefattningarna inom politik och administration genom denna sin position har ett så bestämmande inflytande över det offentliga beslutsfattandet att de i denna bemärkelse konstituerar en elit. Medan klassikerna kan sägas ha hämtat sin elit bortom statens institutionella arrangemang har just dessa för oss varit grunden och ramen för den definition vi valt. Den elit vi urskiljer är emellertid av sådan beskaffenhet att några av de klassiska frågeställningarna med fördel låter sig direkt appliceras på den samma eller kan tjäna som utgångspunkt för vidareutveckling och specificering av några teman. Vi delar den uppfattning som Demokratirådet formulerat så här:

Få torde i dag ta klassiska elitteoretikers långtgående slutsatser på fullt allvar. Det innebär dock inte att deras problemställningar också förtjänar att lämnas åt sitt öde. Tvärtom framstår det som en viktig utmaning för den moderna samhällsforskningen att ge dessa frågor ett mer välgrundat svar än tidigare epoker mäktat.

(Demokratirådets rapport 1996, s.56.)

En första allmän beskrivning av den uppgift vi ställt oss ser ut så här:

- 1) Våra forskningsföremål är politiker och tjänstemän som bekläder nyckelposter inom politik och förvaltning och som i kraft av denna sin position förutsätts ha ett dominerande inflytande över de offentliga organens policyutformning.
- 2) Denna elits värderingar, attityder och verklighetsuppfattningar i vad avser centrala samhällsproblem kartläggs och analyseras.
- 3) Särskild uppmärksamhet ägnas härvid olikheter och likheter i föreställningsvärld hos företrädarna för ett antal, formellt bestämda kategorier inom eliten: politiker kontra tjänstemän, tjänstemannagrupper kontra andra tjänstemannagrupper, statliga befattningshavare kontra kommunala.

- 4) I den mån det ställer sig möjligt görs jämförelser mellan de resultat som framkommer vid undersökningar genomförda vid 1970-talets respektive 1990-talets början.

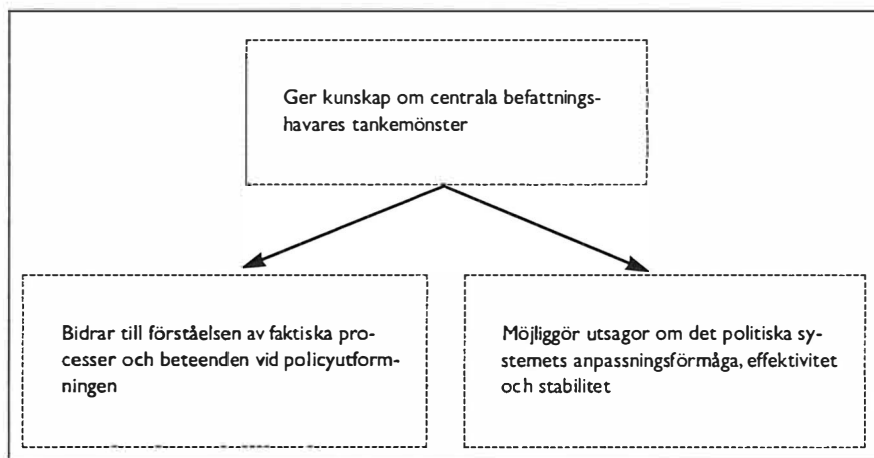
Det har flerstädes framgått, men förtjänar att ännu en gång upprepas, att vi med elit avser *de aktörer som genom sin formella position i det politisk-administrativa systemet utövar ett signifikant inflytande på policyutformningen*. Med denna förhållandevis snäva definition – ytterligare specifikationer ges i nästa kapitel – kan vi sägas ha rört oss från våra föregångares teoretiska begrepp till en operationell definition. Den definition vi bestämt oss för innebär självfallet inte att vi bestrider att det utanför vår avgränsning finns ett stort antal individer och grupperingar som utövar ett betydande inflytande på det offentliga beslutsfattandet. Lika klart är att vi inte föreställer oss att alla de personer som ingår i vår undersökning faktiskt utövar ett ”signifikant” inflytande på policyprocessen. Däremot bedöms naturligtvis vart och ett av de aggregat av individer som undersökningen gäller utöva ett sådant inflytande. Till sist bör påpekas att termen *elit* uteslutande kopplas till egenskapen att bekläda vissa, för det offentliga maskineriet viktiga poster. Några bedömningar av de berörda personernas kvalifikationer i förhållande till andra individers rymmer inte terminologin; den har ingen värderande innebörd.

Vad är syftet med den nu beskrivna undersökningen? Vilka resultat av värde och intresse kan den ge? Svaret ges i sammandrag i figur 1.1. För det första har den kunskap om policyutformarnas tankevärld som förmedlas ett betydande värde i sig. Deras syn på såväl den aktuella politikens innehåll som på de procedurer och processer som leder till att beslut fattas, deras uppfattning om vilka krav som ställs på dem själva, deras medvetenhet och samsyn, eller eventuell brist på sådan, – detta och mycket annat är ägnat att ge en konkret bild av några av det samtida politiska systemets karaktärsdrag.

För det andra ger oss denna kunskap instrument med vilkas hjälp vi kan penetrera och begripa de processer och beteenden som är kopplade till policyns utformning. Kunskap om olika aktörers avsikter med och värderingar av åtgärder som de medverkar i är en ofrånkomlig förutsättning för förståelsen och tolkningen av det som faktiskt sker.

Vidare är det vår uppfattning att frågorna om vilka tankar som dominerar i elitens föreställningsvärld och hur dessa tankar är utskiftade på olika aktörsgrupper är en viktig faktor vid bedömningen av några av det politiska systemets väsentligaste egenskaper. Vissa tankemönster är utan tvivel funktionella, andra dysfunktionella. Samstämmighet i uppfattning är i vissa lägen en kraftkälla, i andra en hämsko. Vi har förhoppningen att vi vid summeringen av vår studies viktigaste resultat skall kunna uttala oss om vilken betydelse dessa kan tillmätas vid bedömningen av sådana ting som systemets förmåga att anpassa sig till förändrade villkor, dess robusthet inför allehan-

Figur 1.1. Undersökningens användbarhet och betydelse.



da påfrestningar, dess effektivitet i bemärkelsen grad av måluppfyllelse och dess produktivitet i bemärkelsen största möjliga prestation inom givna resursramar.

Elitens syn på policyprocesserna bedöms således, enligt vad som utvecklats ovan, som viktig för dessa processers utformning och effekter. Men hur viktig är den? Redan i Michiganprojektet fann de där engagerade forskarna skäl att ställa frågan (se Aberbach et al., 1981, s.30 ff). De framkastade av denna anledning tanken att låta komplettera sin undersökning med fallstudier över jämförbara policyarenor i de i projektet deltagande länderna. Sådana studier borde kunna ge besked om vilka roller de olika aktörerna spelade och kasta ljus över hur man kom fram till de ställningstaganden som gjordes. Uppslaget förkastades emellertid såsom inte tillräckligt givande, dels beroende på den allmänt erkända problematiken vad beträffade relationen tänkesätt-beteende, dels med hänvisning till de särskilda förutsättningar som gällde för forskningsprojektet.

Förhållandet mellan allmänna föreställningar och konkret handlande kännetecknas av ömsesidig påverkan. Vid formandet av tankemönster ingår erfarenheter av faktiskt handlande som en viktig del. Beteendet i sin tur reflekterar de värderingar som aktörerna bär med sig. Till detta kommer att handlandet i betydande grad bestäms av den aktuella situationen – strukturella förhållanden, taktiska överväganden m.m. – vilket bidrar till att otydliggöra relationen mellan föreställningar och beteende. Detta innebär dock inte att denna relation är slumpartad. Det går att i många sammanhang konstatera en påtaglig konsistens mellan en persons abstrakta värderingar och dennes faktiska handlande:

Ceteris paribus, it is quite plausible to assume that even rather abstract attitudes and values can help predict behaviour. The difficulty of testing this assumption rigorously, of course, is that in the real world of policymaking ceteris is hardly ever paribus.

(Aberbach et al., 1981, s. 32.)

Vad gäller de speciella problem som är förknippade med den allmänna uppläggningsen av forskningsprojektet bör några ting framhållas. För det första är ambitionen att jämföra olika politiska system svårrealiserbar om forskningsstrategin skulle inriktas på att studera handlingsmönster. Det erbjuder rimligen stora svårigheter att iokalisera något så när identiska beteendesituationer i de olika länderna, framför allt på den administrativa nivån. För det andra är det inte alldeles oproblematiskt att finna parallella former för politikerna och administratörernas beteende.

Vi har av dessa och andra skäl beslutat att fokusera vår undersökning på de tankemönster som dominerar hos våra olika elitgrupper. Från detta breda perspektiv skall vi försöka förstå och bedöma policyskapandet och de processer som ger det politiska systemet dess särart. Endast marginellt kommer det faktiska beteendet att uppmärksammas.

Analysram

En schematisk beskrivning av den grundläggande analysstrategin lämnas i figur 1.2. Självfallet är det den mittersta boxen som kräver den utförligaste kommentaren.

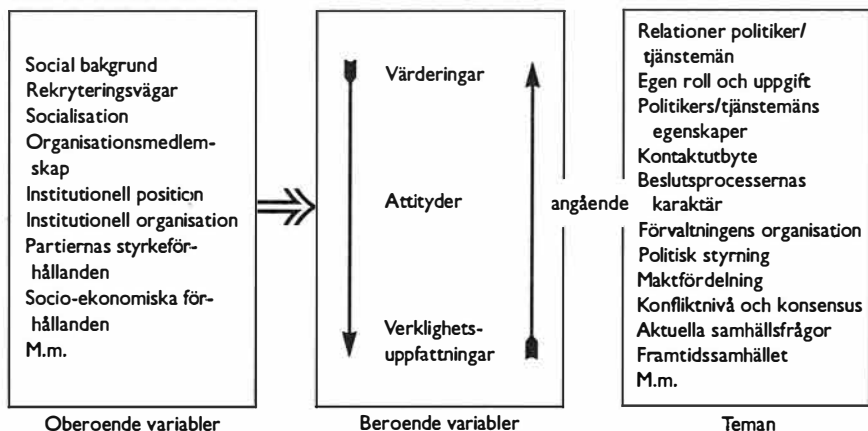
Med *attityd* avses en positiv eller negativ reaktion på ett givet objekt; reaktionen i fråga är påverkad av känslö-, kunskaps- och beteendemässiga erfarenheter. (Närmare härom hos Ehn, 1998.)

Med *värdering* avses i princip detsamma som attityd, men den skillnaden föreligger att värdering mentalt sett ligger djupare och gäller mer grundläggande samhälleliga företeelser och begrepp, såsom frihet, jämlikhet och allmän partipolitisk orientering. Som en följd härav uppfattas värderingar som mer stabila över tid än attityder.

Med *verklighetsuppfattning* avses psykisk övertygelse om hur verkligheten är beskaffad.

De tre begreppen har i figur 1.2 sammanförts under beteckningen *beroende variabler*. Gränsdragningen dem emellan är emellertid oskarp och därtill kan kausala samband föreligga. Värderingar kan t.ex. ses som styrande för attityder, och verklighetsuppfattningar kan påverkas av utsagda, eventuellt omedvetna värdepremisser samt i sin tur ha konsekvenser för vilka värderingar och attityder som utvecklas. I somliga sammanhang är således vad som här kallats beroende variabel att se som oberoende variabel i för-

Figur 1.2. Analyschema.



hållande till någon av de övriga. I några av våra analyser kommer sådana relationer att exponeras.

Längst till vänster i vårt analyschema har förtecknats de viktigaste av de variabler som bedömts ha inverkan på våra forskningsobjekts värderingar, attityder och verklighetsuppfattningar. Det är, som synes, fråga om variabler på såväl individnivå som på institutionsnivå och samhällsnivå. De två sistnämnda variabeltyperna "transkriberas" vid analyserna till individnivå; som exempel på en sådan "påförd" individegenskap kan institutionell organisation nämnas. I det stora flertalet analyser blir dock individegenskaperna i sig inte uppmärksammade, utan i centrum för undersökningen står de grupper av personer, de åtta aggregat, som konstituerats genom vårt urval. Det bör vidare förutsättas att vårt material som regel inte tillåter en systematisk och strikt statistisk analys med konstanthållning av övriga faktorer; ambitionen måste här i stället bli att med tillgängligt datastöd föra "common sense"-resonemang om eventuella orsakssamband.

Vilka slag av värderingar, attityder och verklighetsuppfattningar har vi då ägnat vår uppmärksamhet? I främsta rummet har vi placerat det spektrum av frågor som belyser relationerna mellan våra olika elitgrupper och deras syn på hur de policyskapande processerna bör utformas. Utifrån uppfattningen att det framför allt är de mer principiella synsätten som är uttryck för stadigvarande opinioner har vi valt att lägga tyngdpunkten här. I en strävan att ge konkretion åt vår framställning har emellertid också mer dagsaktuella samhällsfrågor tagits upp. Detta har dessutom givit oss möjlighet att bedöma i vad mån uppfattningar på olika abstraktionsnivåer stämt överens. Förteckningen över teman – till höger i figur 1.2 – är ingalunda uttömmande, men den ger en första information om vilka frågeställningar som särskilt

ofta och i regel med flera olika operationaliseringar som bas lyfts fram i den löpande framställningen.

Materialet till undersökningen utgörs huvudsakligen av den information som inhämtats vid personliga intervjuer med drygt 300 befattningshavare. Uppgiftslämnarna har bestått av representativa urval av riksdagsledamöter, statssekreterare (ej urval), departementsråd (inkl. rätts- och expeditionschefer m.fl.), generaldirektörer, chefstjänstemän på centrala ämbetsverk och af-färsverk samt ett antal politiker och chefstjänstemän i de femton största kommunerna. Fältundersökningen genomfördes 1990/91. Av de utvalda personerna ställde 94 procent upp för intervjuer vilka i regel tog ca en och en halv timme i anspråk.

Bokens uppläggning och innehåll

Det kapitel som följer efter detta inledningskapitel utgör en redovisning av forskningsprocessens olika faser. Det gäller för det första bestämning av studieobjekt och urvalsförfaranden, för det andra konstruktion av frågeinstrument och datainsamling samt för det tredje förfaranden som använts vid databearbetningen. Den av forskningsmetod och forskningsteknik ej så intresserade eller insatte läsaren torde kunna gå förbi detta kapitel och nöja sig med de notiser som lämnats i kapitel 1.

Härefter följer två kapitel som kan sägas ha en dubbel funktion. De är tänkta att dels utgöra något slags bakgrundsskildringar i vilka redovisas en rad faktauppgifter som skall utnyttjas för analyser längre fram i boken, dels att vara sammanhängande beskrivningar av några centrala egenskaper hos de undersökta individerna och kollektiven. I kapitel 3 sker sålunda en presentation av i första hand statstjänstemännens sociala bakgrund och passage genom graderna m.m. Kapitel 4 utgör en beskrivning av stats- och kommunaltjänstemännens politiska orientering och engagemang och med ledning härav jämförs våra olika tjänstemannagrupperns politiska profiler.

Kapitel 5 är en beskrivning och analys av de kontaktnät som bildats mellan våra undersökningsgrupper sinsemellan samt mellan dessa och ett antal institutioner och organisationer i omgivningen. Ett särskilt avsnitt ägnas åt vilka konsekvenser utlokaliseringen från Stockholmsområdet haft i detta avseende. Kapitlet tjänar också delvis som en databank genom att det tillhandahåller material som är av betydelse för bedömningen av likheter/olikheter mellan olika undersökningsgruppers värderingar och attityder.

I det därpå följande kapitlet avhandlas politikernas och tjänstemäns rolluppfattningar. Med anlitande av en rolltypologi, konstruerad utifrån teoretiska överväganden och historiska erfarenheter, jämförs några av 1970-talets undersökningsgrupper med sina motsvarigheter från 1990-talet i vad

gäller synen på egen och "motpartens" roll i policyprocessen. Härfter görs en mindre formaliserad tvärsnittsanalys, omfattande alla de kategorier som medtagits i 1990-talets undersökning; temat är oförändrat ett jämförande studium av rolluppfattningar.

Nästa kapitel har rubricerats "Eliternas samhällssyner". Här redovisas de undersökta gruppernas inställning till såväl vissa "tidlösa" grundvärderingar som till några dagsaktuella frågor och till visioner om det framtida samhället. Är samstämmighet eller oenighet det mest iögonfallande resultatet? I vad mån bestämmer position i den politisk-administrativa apparaten värderingar och attityder? Ser man med tillförsikt eller med oro framtiden an?

I kapitel 8 blir våra sagesmäns uppfattningar om maktfördelningen i samhället redovisade. De verklighetsuppfattningar som tillkännagavs vid 1970-talets respektive 1990-talets början jämförs och kommenteras. Vidare blir de önskemål om förändringar i maktstrukturen som uttalades vid det senare undersökningstillfället presenterade och konfronterade med några andra attitydmönster. Det gäller t.ex. graden av nöjdhet med det politiska systemets sätt att fungera och bedömningar av vad som förändrats i fråga om villkoren för gestaltandet av politikerroll respektive tjänstemannaroll.

Kapitel 9 ägnas intervjupersonernas attityder till vissa inslag i den reformering av den statliga förvaltningen som skett eller eftersträfvats under de senaste decennierna. Vidare analyseras inställningen till några av de utmärkande dragen i svensk förvaltningsstruktur, t.ex. uppdelningen av statsförvaltningen i departement och verk. Till sist redovisas de uppfattningar som givits till känna beträffande förvaltningens sätt att arbeta, bl.a. graden av byråkratisering.

I kapitel 10 specialstuderas en problematik som särskilt under 1980-talet oavlåtligt diskuterats, nämligen de politiska organens styrning av förvaltningen. Målstyrning och utvärdering hör till de begrepp som rönt stigande uppmärksamhet på såväl statlig som kommunal nivå och i växande grad omsatts i praktisk reformverksamhet. Vilka problem aktualiserar detta vad beträffar makt- och ansvarsfördelningen mellan aktörerna på den politiska respektive administrativa nivån? Hur ser de själva på detta?

I kapitlet därefter är det toppskiktet i de av oss specialstuderade kommunerna som står i centrum. Inledningsvis jämförs ledande politikere och tjänstemäns attityder till några aktuella utvecklingsdrag och reformåtgärder. De resultat som härvid framkommer, kompletterade med de rolluppfattningar som respondenterna ger uttryck för, utgör underlag för besvarandet av en central frågeställning inom projektet, nämligen om relationerna mellan politiker och tjänstemän har olika karaktäristika på nationell och kommunal nivå.

Det sista kapitlet ägnas två olika men sammantvinnade teman. Det första

är att med de forskningsresultat som framkommit i det föregående precisera relationerna politiker–tjänstemän. Det andra är att ange vilka effekter den sålunda preciserade relationen jämte andra framtagna fakta har haft för det politiska systemets sätt att fungera.

2

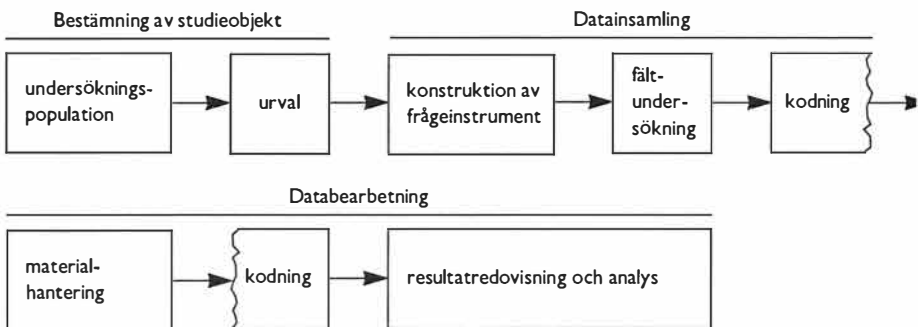
I forskningsverkstaden

I det föregående presenterade teoretiska ställningstaganden, problemformuleringar och frågeställningar bildar ram och utgångspunkt för undersökningens närmare uppläggning och genomförande. Detta utesluter emellertid inte en tydlig växelverkan mellan teori och empiri. Konfrontationen med verkligheten har lett till att utgångsföreställningarna blivit föremål för flera omprövningar och justeringar. Teoretisk relevans och empirisk fruktbarhet har så långt möjligt förts in i ett symbiotiskt förhållande.

I figur 2.1 presenteras de olika faserna i forskningsprocessen sådan denna utvecklats efter det att projektets allmänna inriktning till sina grunddrag blivit fastställd. Fasbeskrivningen är i allt väsentligt traditionell men förtjänar trots detta att lyftas fram som referensram och strukturskapande hjälpmedel för den fortsatta framställningen.

De i figuren inplacerade "boxarna" utgör en logisk uppdelning av forskningsprocessen, däremot inte nödvändigtvis en tidsmässig. I själva verket har det i praktiken befunnits lämpligt att, åtminstone delvis, genomföra olika moment samtidigt. Vidare har i viss utsträckning en växelverkan mellan olika moment ägt rum. Fältundersökningen har exempelvis föranlett justeringar av såväl urval som frågeinstrument.

Figur 2.1. Undersökningens genomförande.



Kodningsförfarandet har i figuren markerats med en tudelad "box"; hanteringen ingår till en del i datainsamlingen, till en del i databearbetningen. Kodning i den förstnämnda bemärkelsen avser vad vi kallat för "latenta" koder, dvs. sammanfattningar eller tolkningar av intervjupersonernas uppfattningar och av intensiteten i deras ställningstaganden. Kodning i denna bemärkelse har vi följaktligen sett som en dataskapande aktivitet.

Det skall till sist framhållas att de metodavgöranden som kontinuerligt träffats i hög grad skett med beaktande av undersökningens replikativa karaktär. Det har inte enbart gjorts en rad bedömningar av i vilken utsträckning undersökningens uppläggning bör styras av denna förutsättning, utan också av vilka metoder som är bäst ägnade att åstadkomma goda betingelser för jämförelser över tid.

Bestämning av studieobjekt

Undersökningspopulation

Vilka är det som styr? Hur skall man bära sig åt för att identifiera dem? Finns det några klara gränser mellan den styrande eliten och medborgarna i gemen? Frågor av detta slag har gång efter annan ställts och livligt diskuterats, framför allt av samhällsvetenskapliga forskare som genom empiriska studier velat belysa fenomen knutna till den härskande elitens existens och struktur.¹

I förstone tycks svaren vara tämligen givna. Det är de personer som innehar de högsta befattningarna inom den politiska och administrativa hierarkin som konstituerar eliten; man brukar kalla detta sätt att bestämma eliten för positionsmetoden. I vart fall i välutvecklade och stabila demokratier är det, enligt många bedömare, knappast möjligt att det annat än tillfälligtvis existerar en informell maktelit som förmår göra den formella eliten rangen stridig. En betydande brist på överensstämmelse mellan formell och reell elit skulle i så komplicerade system som de moderna välfärdsstaterna skapa en sådan oreda och leda till en sådan ineffektivitet att ett inlemmande av "kontraeliten" i den formella beslutshierarkin snabbt skulle äga rum. Det har också gjorts gällande att ett visst utrymme för en informell, indirekt beslutspåverkan är större på lägre nivåer inom en hierarki, medan olika maktcentra tenderar att konvergera på toppen. Positionsmetoden är därför, har det hävdats, ett visserligen något grovt men tillräckligt säkert instrument när det gäller att urskilja elitsiktet.

Den anförda argumenteringen har inte övertygat i alla läger. Metoden sägs innebära en oacceptabel underskattning av den påverkan som informella rådgivare och opinionsmakare har på dem som innehar de formella beslutspositionerna. Avgränsningen av elitsiktet blir därför alltför snäv. Å andra sidan blir den till vissa delar alltför generös, eftersom den leder till att

personer som i huvudsak enbart effektuerar beslut som i praktiken fattats annorstädes blir inkluderade.

Hur skall man då bära sig åt för att åstadkomma en mer realistisk bestämning av den härskande eliten? Två huvudmetoder har lanserats och tillämpats.

Enligt den s.k. anseendemetoden tillsätter forskaren en panel av personer med ingående kännedom om förhållandena i ett visst samhälle och anmodar dessa bedömare att peka ut dem som de anser ha det största inflytandet på det politiska beslutsfattandet. Till skillnad mot vad som är fallet då positionsmetoden anlitas förutsätts panelen utan inskränkningar beakta alla former av inflytande, såväl direkt beslutsmedverkan som indirekt påverkan. Invändningarna mot förfaringssättet har emellertid varit starka. Själva urvalet av experterna blir mer eller mindre godtyckligt, de kriterier dessa använder vid sina bedömningar blir okänt liksom deras faktiska informationstillgång. Hur skall man då kunna veta att de bedömningar som görs är riktiga? Svaret har sammanfattningsvis angivits så, att en undersökningsmetod som inte ger anvisningar om på vilka grunder dess resultat kan falsifieras inte uppfyller kraven på vetenskaplighet.

De tillkortakommanden som bedömts vidlåda anseendemetoden gav upphov till ett alternativt förfarande, den s.k. beslutsfattandemetoden. Utgångspunkten för dem som utvecklade denna metod var att bestämningen av makteliten borde grundas på ingående studier av själva beslutsprocesserna i ett antal viktiga frågor; de som med särskild framgång fick gehör för sina förslag eller lyckades hindra initiativ tagna av andra personer inrangerades i makteliten. Först en sådan ansats kunde, hävdades det, medge bestämda slutsatser om huruvida inflytandet var kumulativt, dvs. att det var samma personer som intog en maktposition på en rad olika verksamhetsområden, eller om det tvärtom var så att ett flertal konkurrerande eliter kunde urskiljas. Även mot denna metod har emellertid invändningar rests. Urvalet av de med nödvändighet ganska få beslutsprocesser som görs till föremål för analys måste bli skönsmässigt och det indirekta inflytandet blir inte tillräckligt penetrerat. Metoden innebär vidare att endast ärenden som hamnat på beslutsagendan blir uppmärksammade. Den maktutövning som består i att kunna hindra ärenden från att komma in i den formella beslutsprocessen blir inte beaktad.

Senare forskning har på olika sätt sökt förfina undersökningsmetodikerna. Man har sökt ta till sig den kritik som riktats mot de tidigare ansatserna. Man har i en eklektisk ambition konstruerat metoder som tar tillvara vad man sett som särskilt värdefullt i respektive metoder. Man har i en och samma studie använt flera metoder parallellt i syfte att låta dem "kontrollera" varandra. Resultaten är knappast entydiga. Flera studier tyder på att metodvalet har stor betydelse för undersökningsresultaten, andra pekar i motsatt riktning.

Det finns inte närmare dokumenterat hur Michiganforskarna i slutet av 1960-talet resonerade när de bestämde sig för hur elitskiktet skulle definieras. Möjligen kan Robert Putnams några år senare gjorda uttalande att "for the national elites methodological difficulties in finding the powerful should not be exaggerated" (Putnam 1976, s.18) avspegla en uppfattning som rådde inom forskargruppen redan vid tiden för projektets igångsättning. Ett sådant betraktelsesätt innebär en nedtoning av metodproblemen.

De avgöranden som träffades inför det förra projektet – oavsett hur resonemangen fördes – skall, som vi ser det, vara styrande också för det nya projektet. Detta innebär att positionsmetoden ånyo kommer till användning. Flera omständigheter gör att detta inte framstår som enbart en nödvungen anpassning i syfte att skapa goda förutsättningar för jämförelser över tid. Tvärtom ser vi anlitandet av denna metod som ett med hänsyn till de frågeställningar som gäller för projektet tämligen självklart val.

Såtilvida är vi i samma sits som en rad andra forskare på området, att vi avser att analysera en omsorgsfullt definierad grupp av personer med stort inflytande över det politiska beslutsfattandet. Däremot har vi i motsats till många andra inte ambitionen att fastställa den politiska elitens storlek och sammansättning, utan vi gör ett utsnitt ur det för oss till sin storlek okända elitskiktet. Vi hävdar att denna delmängd har en sådan karaktär att den, snart sagt oberoende av vilken metod som används för att bestämma elitskiktets omfattning, ingår i detta skikt. Vi är medvetna om att detta vårt ställningstagande bl.a. innebär att vi från vår undersökning utesluter en grupp av inflytelserika personer som inte har några formella toppositioner inom beslutshierarkin.

Inom projektet har såväl 1970-talets forskare som dess nutida efterföljare ställt frågan om inte attitydundersökningar baserade på positionsmetoden borde kompletteras med ett antal fallstudier av beslutsprocesser på några centrala verksamhetsområden. Den allmänna meningen, både då och nu, har varit att en sådan utvidgning av forskningsinsatserna skulle ge värdefulla kunskapstillskott som kunde bidra till säkrare och mer nyanserade slutsatser. Uppslaget har emellertid vid bägge tillfällena måst avföras ur diskussionen på grund av otillräckliga forskningsresurser. Anledningen till att denna komplettering seriöst övervägts har främst varit att positionsmetoden ansetts vara förenad med vissa risker i undersökningar vari länderjämförelser ingår som en viktig del. Även om man är inriktad på att likartade funktioner snarare än institutionella strukturer bör tjäna som jämförelsegrund kvarstår vanskligheter med att välja ut kommensurabla enheter. En viss försiktighet vid jämförelserna mellan de elitskikt som fokuserats i de olika nationerna framstår under alla förhållanden som väl motiverad.

Operationaliseringen av eliten i 1970-talets svenska projekt innebar att sex kategorier urskiljdes, nämligen riksdagsledamöter, statssekreterare, generaldirektörer samt tjänstemän på chefslöneplan (löneplan C) i departe-

ment, centrala ämbetsverk och affärsverk. För de longitudinella jämförelserna är det självfallet viktigt att i princip samma avgränsning av elitkategorierna görs vid bägge mätillfällena. För riksdagsledamöter, statssekreterare och generaldirektörer har detta inte vållat några problem. Grupperna var och är entydigt definierade och uppfyller utan tvekan nu som tidigare det uppställda kravet på elit. Däremot har avgränsningen av det övriga toppskiktet i departement och verk varit besvärlig. Varken lönegrad eller titel ger numera lika klara anvisningar som förr om position i tjänstehierarkin, och företagna omstruktureringar skapar oklarhet om – för att ta ett konkret exempel – hur man ”översätter” en byråchefsbefattning från 1970-talets början till 1990-talets situation.

Samtidigt som det varit angeläget för oss att skapa goda betingelser för jämförelser över tid har en tvärsnittundersökning av den samtida eliten ansetts ha ett betydande intresse. För en analys av detta slag har åtskilliga uppslag prövats utifrån föreställningen att de varit ägnade att skapa ett mer tidsanpassat undersökningsmaterial än vad ett rent ”återskapande” av 1970-talets population erbjuder.

Med tanke på att statsrådets positioner har en dubbel innebörd, de rymmer såväl en politiker- som en administratörsroll, har det bedömts som en fördel att införliva dem i undersökningen. Vid de sonderingar som gjordes inför fältarbetets start övertygades vi emellertid om att vi inte med någorlunda säker framgång skulle kunna genomföra en frågeomgång med populationen i fråga.

Bl.a. med anledning av att vi önskade belysa centrum–periferiproblematiken funderade vi vidare på att släppa den tidigare restriktionen att endast undersöka den centralt placerade, nationella eliten. Ambitionen att låta åtminstone landshövdingarna ingå i undersökningen måste emellertid överges på grund av bristande resurser.

Som framgått i ett tidigare avsnitt ingår däremot vissa befattningshavare på kommunal nivå i undersökningspopulationen, detta i motsats till vad som var fallet i 1970-talets studie. Till en del har önskan att uppmärksamma centrum–periferiproblematiken spelat in, men framför allt har nytillskottet betingats av de senaste årtiondenas omstrukturering av den offentliga sektorn. Den kommunala verksamhetens kraftiga expansion har lett till att den numera svarar för den klart största delen av de offentliga åtagandena, till yttermera visso bl.a. verksamheter som tidigare ombesörjdes av statliga organ. I många avseenden har dessutom skett en ökad integration mellan statlig och kommunal verksamhet. Det blir mot denna bakgrund något godtyckligt att i undersökningen endast uppmärksamma den ena sektorn. Men hur skall projektets elitbegrepp operationaliseras på kommunal nivå? Vilka positioner kan anses vara något sånär likvärdiga med dem som uppmärksammas på nationell nivå och därför intressanta att jämföra vad avser innehavarnas värderingar och attityder? För den lokalkommunala nivån har

vi ansett att detta gäller vissa befattningshavare i rikets folkrikaste kommuner. En avgränsning har gjorts till de femton största, tillsammans rymmande drygt en tredjedel av den svenska befolkningen. På politikersidan har positionerna kommunstyrelseordförande och ledande oppositionsråd bedömts uppfylla kvalifikationsvillkoren. På tjänstemannasidan har motsvarande gällt för kanslichefer och förvaltningschefer. På landstingsnivå låter sig i princip likartade avgränsningar göras. Med hänsyn till projektets begränsade finansiella och personella resurser har emellertid också denna del av den regionala verksamheten (jfr ovan om landshövdingarna) uteslutits ur undersökningen.

Det förtjänar, med anledning av nu redovisade ställningstaganden, att än en gång framhållas att projektet inte går ut med ambitionen att analysera attityder hos hela den politiska och administrativa eliten i Sverige. Forskningen inriktas i stället på ett urval viktiga strata som uppfyller våra krav på att tillhöra sagda elit. Detta urval har bestämts med hänsynstagande till skilda omständigheter. Några för den svenska eliten generellt giltiga slutsatser är därför inte möjliga att dra. Analysen kommer följaktligen att fokuseras på jämförelser mellan olika kategorier och på försök att urskilja mönster i mätresultaten från dessa kategorier. När detta är sagt bör emellertid tilläggas att urvalet har en sådan konstruktion och storlek att det tillåter långtgående och nyanserade omdömen om föreställningsvärlden hos de personer som innehar de främsta förtroendeuppgifterna och tjänstebefattningarna inom den offentliga sfären.

1970-talets undersökning gällde, som påpekats, riksdagen och statliga förvaltningsmyndigheter på nationell nivå. Två myndighetstyper var emellertid undantagna. Det ena undantaget var betingat av verksamhetens karaktär, det andra av myndighetens organisatoriska kännetecken. Det första omfattade militära myndigheter – däremot inte civilmilitära – samt rena forsknings- och utbildningsinstitutioner. Chefstjänstemännen i dessa myndigheter bedömdes, sett från allmänna administrativa utgångspunkter, ha i huvudsak atypiska arbetsuppgifter. Det andra undantaget gällde vissa mindre förvaltningsorgan: s.k. nämndmyndigheter som inte uppfyllde villkoret om en egen kansliorganisation med lägst byråchef (motsvarande) som kanslichef uteslöts från undersökningen.

I görligaste mån har samma principer tillämpats i den nya undersökningen. Generellt gäller naturligtvis att statsförvaltningens successiva omgestaltning – myndigheter har nyskapats, upplösts, sammanslagits och delats, fått ändrade funktioner och nya organisatoriska former – lett till att det långt ifrån föreligger identitet mellan de bägge undersökningspopulationerna. I stället för att, som vi gjort, försöka tillämpa samma principer vid bägge tillfällena kunde vi ha använt oss av tillvägagångssättet att låta replikationen endast omfatta sådana myndigheter som i stort sett bevarat sin identitet under de två decennier som gått sedan 1970-talets början. I viss

mån skulle detta möjliggöra mer precisa utsagor om förändringar i attitydmönstren. Men nackdelen med en sådan metod är ovisshet om hur långt dess resultat bär. Med det sätt att gå tillväga som vi valt kan vi däremot göra mer allmänt giltiga uttalanden om den administrativa eliten inom den statliga förvaltningen. Kort sagt: Vi har med vår metod vunnit i generaliserbarhet men möjligen förlorat i precision.

Om intresset härefter överförs från bestämningen av vilka myndigheter som ingår i undersökningen till att gälla vilka positioner som är kvalificerande har, som nyss påpekats, förvaltningssystemets minskade formbundenhet vållat svårigheter. Efter överläggningar med expertis i Civildepartementet, Statens chefslönenämnd och Statistiska centralbyrån har emellertid, förhoppningsvis, välgrundade beslut kunnat fattas. Dessa ställningstaganden har bl.a. inneburit att "tröskeln" höjts i fråga om vilka positioner inom verkens tjänstehierarkier som skall anses uppfylla kvalifikationskravet för att ingå i undersökningspopulationen. Detta speglar emellertid en faktisk förändring, som kan beskrivas så, att de ledande funktionerna renodlats och koncentrerats till ett färre antal positioner (befattningar).

Som förlaga vid upprättandet av förteckningar över de i de olika delpopulationerna ingående personerna, eller mera precist uttryckt, över de befattningar som kvalificerat innehavarna till att ingå i populationerna, har ett flertal källor utnyttjats. För riksdagsledamöterna har huvudkällan varit "Sveriges riksdag 1989/90, ledamöter och riksdagsorgan", för statstjänstemännen "Tjänsteförteckning. Chefslöner 15 juni 1989" upprättad av Statens chefslönenämnd, för de kommunala befattningshavarna "Sveriges kommunkalender 1989". För statstjänstemännen har i betydande utsträckning kompletterande uppgifter hämtats ur "Sveriges statskalender 1989". För alla kategorier gäller dessutom att upplysningar i tveksamma fall införskaffats genom hänvändelser till personalansvariga (motsvarande) vid respektive organ.

Av tabell 2.1 framgår i detalj de olika delpopulationernas storlek och förändringarna i numerär sedan det förra undersökningstillfället. För statstjänstemännen kan två olika utvecklingstendenser urskiljas. Antalet statssekreterare och övriga chefstjänstemän på departementsnivå (av oss benämnda departementsråd) har ökat tämligen kraftigt som en följd av regeringskansliets allmänna expansion de senaste decennierna (se Larsson, 1986, s.70 ff), medan det för generaldirektörernas del kan noteras en mer blygsam uppgång i numerären. Som förutskickats har däremot antalet chefstjänstemän vid verken reducerats. Huvudanledningen härtill har nyss angivits. I synnerhet för affärsverken tillkommer ytterligare två omständigheter som verkat i samma riktning. Dels har en ökad regionalisering lett till att chefsbefattningarna på central nivå tunnats ut, dels har en "avknoppning" skett till följd av bolagisering av vissa verksamhetsområden.

Tabell 2.1. Undersökningspopulation och urval.

	1971/1973			1990		
	Undersök- ningspo- pulation	Urvals- fraktion	Urval	Undersök- ningspo- pulation	Urvals- fraktion	Urval
Riksdagsledamöter	350	1/7	50	349	1/8	46
Statssekreterare	16	1/1	16	23	1/1	23
Generaldirektörer	67	1/1	67	72	1/2	36
Departementsråd	166	3/10	52	204	1/4	51
Chefstjänstemän i centrala ämbetsverk	562	3/10	172	393	1/5	79
Chefstjänstemän i affärsverk	141	3/10	44	72	1/2	36
Kommunpolitiker	–	–	–	31*	1/1	31
Kommunala chefstjänstemän	–	–	–	30*	1/1	30
Totalt			401			332

Anm. * markerar att undersökningspopulationen utgörs av ett utsnitt ur populationerna kommunpolitiker och kommunala chefstjänstemän.

Urval

De ovan beskrivna delpopulationerna skiftar mycket i storlek (se tabell 2.1). Det har därför framstått som olämpligt att dra urval i proportion till numerären. I stället har för varje delpopulation gjorts en bedömning av hur stor urvalsfraktionen skall vara. Detta förfarande nödvändiggör i sin tur att vägningstal appliceras då kategorier med olika urvalsfraktion slås samman.²

För de minsta kategorierna, statssekreterare och kommunpolitiker, har totalundersökningar ansetts oundvikliga. I övrigt har satts som princip att inget urval skall tillåtas omfatta färre än 30 individer. Vad gäller de kommunala tjänstemännen har ett sannolikhetsurval inte ansetts lämpligt till följd av kategorins heterogena karaktär. I var och en av kommunerna har i stället medtagits chefstjänstemannen med övergripande administrativa arbetsuppgifter, benämnd kanslichef, samt, som representant för förvaltningscheferna, socialchefen, dvs. den tjänsteman som har ansvaret för kommunens största förvaltning. Inferenser till hela populationen kommunala tjänstemän är härmed inte tillåtna. Vad gäller de sannolikhetsurval som dragits har detta genomgående skett med anlitande av slumpstalstabell. För riksdagsledamöterna gäller att detta skett efter föregående stratifiering efter partivariabeln, varvid varje parti tilldelats en urvalsstorlek som står i proportion till mandatnumerären.

I tabell 2.1 redovisas i siffermässig form de ställningstaganden som gjorts och konsekvenserna av dessa. Det må här dessutom upplysas att urvalen av

statliga tjänstemän lett till att statsrådsberedningen och samtliga departement ingår på såväl statssekreterar- som departementsrådsnivå, att 34 centrala ämbetsverk och 2 affärsverk ingår på generaldirektörsnivå samt att 41 centrala ämbetsverk och samtliga affärsverk ingår på cheftjänstemannanivå. Det må vidare upplysas att 31 och inte 30 kommunpolitiker ingått i urvalet till följd av speciella förhållanden i en av kommunerna.³

Det må här för undvikande av missförstånd påpekas att vår kategori *statssekreterare* täcker befattningarna statssekreterare och kabinetssekreterare, medan *departementsråd* står för cheftjänstemän på departementsnivå med tjänstebeteckningarna departementsråd, ambassadör, rättschef, expeditionschef, planeringschef och finansråd. För våra kommunala tjänstemän gäller att *kanslichef* täcker befattningarna kanslichef, stadsdirektör, kommundirektör och förvaltningsdirektör, medan *socialchef* innefattar benämningarna socialchef och socialdirektör.

Det bör också upplysas att i den löpande framställningen kommer ibland de två kategorierna cheftjänstemän på ämbetsverk respektive affärsverk att sammanslås under beteckningen (chefs)tjänstemän på verk och myndigheter.

Vid övergången till fältundersökningen uppdagades åtskilliga, om än mindre fel i de gjorda urvalen. Urvalsramarna visade sig innehålla felaktigheter. Som regel var det fråga om föråldrade uppgifter. Misstagen kunde dock klaras ut och rättas till vid de kontakter som togs inför intervjuandet. I detta sammanhang förtjänar framhållas såsom en av positionsmetodens fördelar i jämförelse med andra förfaranden, att den i regel medför att ett redan befintligt och tillförlitligt grundmaterial kan utnyttjas.

Datainsamling

Val av frågemetod

Det finns inga absoluta sanningar och allmänt giltiga regler när det gäller val av datainsamlingsmetoder. Med påpekanden av ungefär detta slag inleds flera handböcker i ämnet. I ett bestämt avseende kan emellertid utgångsläget för föreliggande undersökning sägas vara mindre osäkert än vad som i regel är fallet. Med undersökningens karaktär av repris föreligger en tydlig anvisning om vilken metod som lämpligen bör användas, nämligen densamma som förra gången. Ett konkret beslut har trots detta inte varit alldeles lätt att fatta.

Det förfaringssätt som tillämpades inom projektet på 1970-talet kan sägas ha varit en kombination av flera metoder. Ytterpunkterna på en tänkt metodskala kan allmänt beskrivas så: Vid den ena polen surveymetoden, innebärande utfrågning av ett stort antal personer, ofta utvalda med anlitande

av strikta urvalsmetoder och föremål för öppet redovisade formaliserade förfaranden, vid den andra polen utfrågning av ett begränsat antal personer, utvalda med hänsyn till arten och mängden av den information de bedöms kunna ge och föremål för individanpassade om än likartade förfaranden. Kombinationsmöjligheterna är legio. I slutändan blir det tyvärr ofta väl så mycket forskarens resurser som vetenskapliga bedömningar som avgör vilken "blandning" som väljs. På den tänkta skalan hamnar 1970-talets undersökning klart närmare den pol som markerar surveymetoden men en bit bort från själva ytterpunkten till följd av en försiktig tillämpning av formaliseringskravet.

Den nyss lämnade beskrivningen av populationsbestämning och urvalsförfarande ger anvisning om att vi i det svenska delprojektet ånyo satsar på en massdataundersökning som uppfyller flera villkor för en surveymetodologisk ansats. Men bör samma "metodmix" väljas som förra gången? Vilka skäl talar för och vilka mot att den tidigare använda frågetekniken upprepas?

Det är i och för sig omdiskuterat vilka konsekvenser ett metodbyte har för forskningsresultaten. Effekterna är i många fall troligen inte särskilt stora. Problemet är snarare att det knappast är görkligt att med önskvärd grad av precision fastställa eventuella, snedvridande effekter. Ett metodbyte innebär därför att man i sin undersökning bygger in en extra osäkerhetsfaktor som har en tendens att "ligga och skava" i forskarens medvetande. Detta bör undvikas såvida inte starka sakskalet kan anföras för ett metodskifte.

Ett sådant skäl kan givetvis vara att den i den ursprungliga undersökningen begagnade metoden inte utföll särskilt väl. Detta tycks emellertid att döma av samstämmiga uppfattningar hos de inblandade forskarna inte gälla för här aktuella projekt. Däremot har en av motiveringarna för den tidigare begagnade frågemetoden inte längre giltighet. Den explorativa karaktären hos 1970-talets undersökning anfördes då som ett av skälen för en uppläggning som tryggade inflödet av ett förhållandevis omfattande och nyansrikt material (Aberbach et al., 1974, s.7). För 1990-talets undersökning är utgångsläget ett annat. Om den lanserats som en solitär hade den med fördel kunnat struktureras hårdare. Eftersom den är tänkt som en av ändpunkterna i en longitudinell studie har detta dock inte betraktats som aktuellt, förutsatt att en sådan ny design inte skulle innebära en markant och högst önskvärd minskning av arbetsbördan. Härmed tangeras den problematik som framför allt diskuterats inom projektet, nämligen om den tidigare använda metoden kan sägas vara alltför resurskrävande – personellt och finansiellt. Den vikt som bör läggas vid detta skäl för ett metodbyte kan delvis sägas vara avhängigt av var tyngdpunkten i den nya undersökningen läggs. Är jämförelsen över tid det klart viktigaste syftet framstår en strikt metoduppreppning som ytterst angelägen – snart sagt "kosta vad det kosta vill". Om däremot det longitudinella perspektivet endast är ett av flera kan ett metodskifte ses som ett mindre ont.

Tyvärr har frågeundersökningarna kommit att läggas upp och genomföras efter delvis olika linjer i de länder som ingår i forskningsprojektet. I USA och Sverige har metodiken från 1970-talets studier ånyo tillämpats, medan man i övriga länder anammat ett annat förfaringssätt för huvuddelen av intervjuandet. Skillnaden mellan de bägge "lägren" gäller såväl frågestandardisering som svarsstrukturering. Med fullt genomförd frågestandardisering menas att varje respondent får identiskt formulerade frågor givna i en och samma ordningsföljd. Med motsvarande grad av svarsstrukturering avses att registreringen av svaren sker efter ett i förväg uppgjort kategorischema, s.k. bundna svarsalternativ. Frågestandardiseringen kan tillämpas i två led, det första vid konstruktionen av frågeinstrumentet, det andra vid själva konfrontationen med intervjupersonerna. I t.ex. den tyska undersökningen har standardiseringen iakttagits i bägge leden, i den svenska undersökningen enbart i det första ledet. Frågeformuläret – utarbetat efter samma principer som det amerikanska – har här använts som en ram som vid intervjuandet ansetts medge smärre omformuleringar, omkastningar i ordningsföljd samt insättning av följdfrågor som inte upptagits i formuläret. I fråga om svarsstruktureringen är skillnaderna än tydligare. I den tyska undersökningen ingår åtskilliga bundna svarsalternativ, i den svenska däremot saknas de helt (med undantag för några specialformulär). Det bör till sist påpekas att det föreligger tydliga samband mellan de förfaringssätt som tillämpas inom en och samma undersökning. En hård svarsstrukturering förutsätter exempelvis en stram frågestandardisering. De skillnader i undersökningsdesign som framträder mellan de olika länderstudierna illustreras i figur 2.2.

De skäl som på 1970-talet anfördes för den då tillämpade frågemetodiken och som alltjämt av de amerikanska och svenska forskarna anses ha giltighet är i korthet följande.

En av utgångspunkterna vid valet av frågemetod bör vara befintliga kunskaper och erfarenheter om intervjupopulationens attityder och förhållningssätt till olika typer av utfrågningar. Politiker och administratörer i ledande befattningar hör till de grupper i samhället som dels ofta blir föremål för utfrågningar av utomstående, dels just genom sina positioner jämförelsevis regelbundet inför olika fora muntligt redovisar sina uppfattningar och ställningstaganden. Det finns följaktligen en viss kunskap om deras sätt att framträda och om deras reaktioner inför olika utfrågningssituationer.

Det är en allmänt godtagen uppfattning att en tämligen vagt formaliserad utfrågning är ägnad att höja validiteten i intervjupersonernas svar. En samtalsliknande situation med viss anpassning av frågeformuleringarna till respondenternas förutsättningar ökar sannolikheten för att de uppfattar frågans innebörd korrekt. Det utrymme som ges respondenterna att fritt formulera sina svar ökar därtill möjligheterna för intervjuaren att spåra och eventuellt rätta till missförstånd.

I synnerhet vid intervjuer med en population av det slag som det är fråga

Figur 2.2. Varianter i frågemetodik.

		Grad av svarsstrukturering				
		mycket hög	hög	medel-måttig	låg	mycket låg
Grad av frågestandardisering	mycket hög			Tyskland m.fl.		
	hög					Sverige, USA
	medel-måttig					
	låg					
	mycket låg					

om i vårt fall är andra omständigheter kanske än viktigare. Våra intervju-personer har en vana att organisera sina svar i associationsmönster och kategorier som de själva ser som naturliga och rimliga, varför de upplever en hårt formaliserad intervju som en "tvångströja" som inte ger dem möjlighet att efter eget skön formulera sina svar. Förutom att detta kan ge anledning till viss irritation hos den svarande så gäller, inte minst vid en undersökning som vår, att just intervjupersonernas självmant redovisade referensramar och sammankopplingar av tankebanor utgör en informationskälla som är värdefull. Med en hård formalisering, i synnerhet vad beträffar svarsstrukturering, finns risker för att forskaren bygger upp en logisk ordning och innehållsmässig struktur av intervjupersonens tankevärld som inte är verklighetsnära. Det kan också anföras att en av de fördelar som brukar förknippas med bundna svarsalternativ, nämligen att de gör respondenterna medvetna om alternativ som han/hon eljest kanske inte kommit att tänka på, näppeligen kan ges någon större vikt beträffande vår population.

Ett närliggande argument för den frågemetod vi valt som huvudsakligt tillvägagångssätt vid materialinsamlingen är att den skapar större intresse och engagemang samt ökad samarbetsvilja och öppenhet från intervju-personernas sida. Den skepsis mot forskarnas skrivbordsmödor som stundom kan iaktas hos ledande politiker mildras i det samspel som utvecklas mellan intervjuare och intervjuperson; en konversation där bägge parter påverkar

ramar och innehåll skapar de bästa förutsättningarna för ett otvunget informationsutbyte.

Ytterligare ett skäl för den metod vi använt har varit forskningsprogrammets flernationella karaktär. Det har tidigare antytts att jämförelser länderna emellan är en grannlaga och besvärlig uppgift. Det är därför särskilt viktigt att validitetskravet sätts högt.

Det kan även vara befogat att här återknyta till vad som framhölls i inledningen till detta kapitel, nämligen det önskvärda i att åstadkomma en nära och adekvat koppling mellan teoretiska ansatser och empirisk forskningsstrategi. En undersökning förankrad i en strikt och specificerad teori, vilken t.ex. genererat ett antal hypoteser, är betjänt av ett empiriskt material som är strukturerat i distinkta kategorier, bestämda just med tanke på att vara lämpliga för en prövning av hypoteserna. I en undersökning som vår, där den teoretiska ramen utgörs av ett antal föreställningar om det politiska livets villkor, blir det däremot angeläget att skapa utrymme för den mångfasetterade verkligheten.

Vårt forskningsupplägg – man skulle kunna beteckna det som en till en viss grad individanpassad massdataundersökning – är självfallet behäftad med vissa brister. Förutom att den kan anses orationell i den meningen att den är mycket arbetskrävande i förhållande till resultatens räckvidd, kan det göras gällande att de intervjusituationer som skapas medför risker för olämplig påverkan av det ena eller andra slaget, att strikta komparationer mellan olika grupper/individer i åtskilliga fall blir svåra eller omöjliga att genomföra, att tolkningen och kategoriseringen av svaren lämnar betydande utrymme för subjektiva ställningstaganden m.m. Huruvida vår uppläggning på det hela taget kan sägas ha varit framgångsrik eller i vad mån invändningar av nyss nämnt slag har fog för sig, blir det anledning att uttala sig om flerstädes i den följande framställningen.

Frågeinstrumenten

Det standardiserade frågeformulär med öppna svarsalternativ vars allmänna karaktär och handhavande diskuterats i det föregående har varit det i särklass viktigaste instrumentet för vår datainsamling. Formuläret har utarbetats i fyra versioner, en för var och en av grupperna riksdagsledamöter, statstjänstemän, kommunpolitiker och kommunala tjänstemän. De olika versionerna har dock innehållit en gemensam kärna, stor nog att rättfärdiga påståendet att de i huvudsak varit överlappande. Utöver dessa huvuddokument utarbetades ett s.k. bakgrundsformulär, utsänt till intervjupersonerna före utfrågningen för ifyllning av några biografiska data. Dessutom framställdes tre svarskort och ett s.k. kortsvarsformulär att besvaras i direkt anslutning till intervjun eller vid senare, för intervjupersonen lägligare till-

fälle. Det sistnämnda formuläret bestod av ett 25-tal påståendefrågor med svarsalternativ enligt Likertmetoden. Svarskorten och kortsvarsformuläret var praktiskt taget identiska för alla uppgiftslämnare. Samtliga här redovisade former av frågedokument användes också vid den förra undersökningen.⁴

Förutsättningarna för frågeformulerandet var dels att tillskapa instrument som möjliggjorde strikta jämförelser med 1970-talets motsvarigheter, dels att finna operationaliseringar till de nya problemställningar som tillförts studien. Den sistnämnda verksamheten avsåg främst de utvidgningar som beslutats för den svenska undersökningen men innefattade också studier och utnyttjande av de amerikanska och tyska frågeformulären. De svårigheter vi ställdes inför och som det finns anledning att redovisa gällde främst den longitudinella undersökningen.

Vid konfrontationen med 1970-talets frågedokument blev det naturligt att fundera över: Vad är användbart? Vad bör utgå? Svaret på den sist angivna frågan kunde levereras tämligen snabbt. Några av de tidigare formuleringarna hade uppenbarligen inte "gått hem" och förtjänade därför inte att upprepas. Vissa andra frågor rörde problem som numera saknade aktualitet och de blev av denna anledning utmönstrade. Men vad göra med de frågor som inte var behäftade med nämnda brister? Ord-för-ord-upprepningar av de tidigare formuleringarna måste bygga på förutsättningen att de skulle ge samma stimuli och associationer i början av 1990-talet som i början av 70-talet. Var detta en rimlig utgångspunkt? Eller borde förändrade samhällsförhållanden, föreställningsramar och språkbruk tas som intäkt för en s.k. subjektiv standardisering, innebärande att det gällde att finna formuleringar som av de nya respondenterna uppfattades på samma sätt som deras föregångare uppfattat de frågor de ställts inför? Vi fann det nödvändigt att upphöja den subjektiva standardiseringens princip till rättesnöre men att försöka "rädda vad som räddas kan" av tidigare formuleringar.⁵ Vår metod fick i vart fall inte innebära att vi anteciperade förändringar i den politiska kulturen genom våra frågeformuleringar. Som ett konkret exempel på vad våra överväganden resulterade i kan de nya kortsvarsformulären lyftas fram. I dessa blev sex frågor identiska med tidigare ställda, medan tio blev mer eller mindre retuscherade och nio att betrakta som i huvudsak nya.

Fältningsarbetet

Själva fältningsfasen föregicks av allehanda tester av frågeformulären. Sedan forskningsgruppen kommit så långt den mäktade vid de interna överläggningarna underställdes de framtagna dokumenten andra fora. En första konfrontation skedde med personer som deltagit i 1970-talets svenska projekt och en andra med de amerikanska forskare som ånyo sjösatt en undersökning inom forskningsprogrammet. De efter dessa diskussioner reviderade frågeformulären användes sedan som instrument vid utfrågningar av på

ämnesområdet väl orienterade forskare och forskarstuderande vid den egna institutionen. Det sista testet utgjordes av intervjuer, anordnade på exakt det sätt som var avsett att gälla för den "egentliga" undersökningen. Ett tiotal slumpvis utsedda individer inom undersökningspopulationen var respondenter.

De första kontakterna med intervjupersonerna i den slutliga undersökningen togs i form av ett introduktionsbrev, vari forskningsprojektet kort presenterades och vissa förutsättningar för utfrågningen angavs. Såsom förutskickats i brevet togs efter ungefär en vecka kontakt per telefon för att överenskomma om tid för intervjun. Några dagar före avtalat sammanträffande tillställdes intervjupersonerna in spe en skrivelse, vari tidpunkten för intervjun bekräftades – i praktiken en diskret form av påminnelse – och den av projektet utsedda intervjuaren namngavs. I utskicket ingick också bakgrundsformuläret med uttalad förhoppning om att det ifylldes före sammanträffandet.

För intervjuarstaben utarbetades "Lathund för intervjuare". Denna innehöll bl.a. en tämligen utförlig presentation av projektet samt en s.k. intervjuarinstruktion, vari närmare råd och anvisningar gavs om hur intervjuerna normalt skulle genomföras och om hur speciella, opåräknade situationer skulle hanteras.

Vårt stora urval nödvändiggjorde att intervjuandet spreds ut över en längre tid. De första intervjuerna genomfördes kring månadsskiftet februari/mars 1990 och de sista ett år senare. I allt väsentligt arbetade vi efter en plan som innebar att kategori efter kategori successivt "betades av". Först ut var generaldirektörer och befattningshavare i kanslihuset, varefter följde övriga statstjänstemän. Intervjuerna med riksdagsledamöter genomfördes härfter under de sista månaderna av året. Merparten av respondenterna på kommunal nivå intervjuades under januari och februari 1991.

Skapade tidsutdräkten någon felkälla, dvs. en förändring av svarsmönstren till följd av under undersökningsperioden inträffade händelser och förnyelse av den politiska agendan? Den ojämförligt största delen av våra frågor hade en sådan karaktär att svarandet svårligen kan ha påverkats av det dagsaktuella skeendet. Men några frågor, kanske främst den vari respondenterna tillfrågades om sin uppfattning om vilka samhällsproblem som det var särskilt angeläget att statsmakterna respektive kommunerna tog itu med, var så aktualitetsinriktade att detta måste uppmärksammas vid analysen.

Drygt 90 procent av intervjuerna ägde rum på respondentens arbetsplats, resten i projektets lokaler eller på näringsställen, i något enstaka fall i intervjupersonens hem. De utfrågningar som inte företogs på vederbörandes arbetsplats bestod nästan uteslutande av intervjuer med personer som hade sin ordinarie verksamhet förlagd utanför Stockholmsområdet men som lät sig intervjuas i anslutning till någon förrättning i huvudstaden.

I de protokoll som vi förde över intervjuerna betecknades 78 procent av dem som helt störningsfria. I 18 procent inträffade några kortare avbrott (telefonsamtal o.dyl.) som möjligen hade en lätt distraherande inverkan. I 4 procent av fallen bedömdes intervjusituationen som "stökig", i intet fall dock som "mycket stökig". Samtliga respondenter utom en (1) godtog att intervjun spelades in på band. För det stora flertalet framstod tekniken som den utan gensägelse mest lämpliga och naturliga.

Ca 70 procent av intervjuerna klarades av inom tidsintervallet 1 timme–1 timme 40 minuter. De kortaste tog ca 45 minuter i anspråk, de längsta drygt 3 timmar. De snabbaste intervjuerna betingades i flera fall av att intervjupersonen uppställde tidsrestriktioner. En allmän iakttagelse har dock varit att i den utsträckning tidsbegränsningar aviserades vid utfrågningarnas start har dessa ofta övergivits under intervjuens gång. Vi har tolkat detta så att våra frågor väckte större intresse hos intervjupersonen än denne räknat med.

Den positiva atmosfär i vilken intervjuerna ägde rum avspeglas också i de "betygssättningar" av respondenterna som vi efter avslutad intervju tillät oss notera i våra protokoll. Nära 70 procent erhöll omdömet "mycket öppen och positiv", medan återstoden så när som på 1 procent fick det något svälare men i grunden positiva omdömet "intresserad".

Som tidigare beskrivits tillämpade vi en frågeteknik som innebar att intervjuaren utgick från i detalj utarbetade formulär men lämnades en viss frihet att "laga efter läglighet". Kanske den speciella situation som den nya undersökningens egenskap av repris innebar fick oss att vandra ytterligare en bit på den väg av subjektiv standardisering som anträtts redan vid utformningen av frågorna. En förutsättning för att på detta sätt låta intervjuerna snarare ta form av disciplinerade samtal än av strikta utfrågningar måste vara att intervjuerna inte blott behärskar frågeinstrumenten utan också är väl införstådda med forskningsprojektets syften och tänkbara analyser. Av detta skäl ansåg vi det nödvändigt att själva svara för intervjuandet. I avsikt att begränsa de dryga resekostnaderna engagerades dock en erfaren intervjuare utanför Stockholmsregionen för att i sin landsända svara för utfrågningen.⁶ Dessa intervjuer uppgick antalsmässigt till 6 procent av samtliga.

Svarsfrekvens

I tabell 2.2 redovisas hur stor del av vår urvalspopulation som ställde upp för intervju. Svarsfrekvensen blev uppenbarligen mycket hög för samtliga kategorier, som högst 98 procent (riksdagsledamöter) och som lägst 86 procent (chefstjänstemän i affärsverk) och med ett genomsnitt på 94 procent. Även 1970-talets undersökning kunde uppvisa en god svarsfrekvens, 89 procent. Av de 19 svarsbortfall som måste registreras för vår undersökning förorsakades ett av långvarig sjukdom. I övriga fall var det fråga om svarsvägran.

Hälften av vägrarna anförde tidsbrist som enda eller huvudsakligt skäl till att inte medverka. De andra meddelade att de (numera) aldrig ställde upp på undersökningar av detta slag. Av dessa anförde två personer som särskilt skäl att de ansåg sådana undersökningar innebära ett oacceptabelt intrång i den privata sfären.

Tabell 2.2. Svarsfrekvens.

Kategori	Urval	Svarsfrekvens	
		Antal	Procent
Riksdagsledamöter	46	45	98
Statssekreterare	23	20	87
Generaldirektörer	36	35	97
Chefstjänstemän i departement	51	47	92
Chefstjänstemän i centrala ämbetsverk	79	77	97
Chefstjänstemän i affärsverk	36	31	86
Kommunpolitiker	31	29	94
Chefstjänstemän i kommuner	30	29	97
Totalt	332	313	94

De ovan anförda siffrorna visar hur stor andel av de utvalda som över huvud taget ställde upp för intervju. Med den uppläggning vi valt för undersökningen fanns emellertid risker för ett betydande internt bortfall. Ett problem gällde de tidsbegränsningar som vissa intervjupersoner ställde upp, och de tempoökningar som intervjuaren ansåg nödvändiga inför mycket utförliga eller med tiden okoncentrerade respondenter. I flera fall måste hela frågebatterier lyftas ut ur undersökningen. Vidare har bandupptagningarna, om än undantagsvis, avslöjats ha sådana brister att svaren inte med säkerhet låter sig uppfattas och nedtecknas.

Principiellt intressantare än dessa brister och missöden är emellertid intervjupersonernas reaktioner på de frågor som ställdes. Kategorisk vägran att svara på enstaka frågor hörde till de mycket sällsynta undantagen. Vanligare var attityden "vet inte/ingen åsikt". Genom att svar av detta slag ofta följdes upp med kompletterande frågor kunde inte så sällan utrönas om det från respondentens sida var fråga om reell okunnighet/tveksamhet eller en kamouflerad svarsvägran. Det senare alternativet framstod härvid som ovanligt. Ett större problem blev däremot att den konversationsliknande situation som uppstod fick en del intervjupersoner att ibland sväva ut i sina svar och, drastiskt formulerat, glömma bort vad frågan gällde. Intervjuaren

var inte alltid observant på detta eller också ville han inte bryta den goda stämningen genom att mer eller mindre tydligt uppmana respondenten att hålla sig till ämnet. Vid kodningen har som följd härav i några fall tvekan uppstått om hur svar av detta slag skall kategoriseras. I åtskilliga fall har alternativet "ej svar" måst tillämpas. Här bör emellertid tilläggas att detta med det kodningsförfarande som tillämpats inte behövt innebära ett definitivt bortfall. Svar som i en viss kontext måste stämplas som oanvändbara har kunnat användas som en del av underlaget för övergripande koder.

En särskild redovisning av svarsfrekvensen beträffande de specialformulär som användes är av flera skäl motiverad: Deras sakliga bidrag till karaktäriseringen av den undersökta eliten kommer att i hög grad uppmärksammas vid analyserna och de har en särskild funktion i och med att de lämnar viktiga bidrag till en allmän bedömning av vår undersökningens validitet.

Tabell 2.3 lämnar en översiktlig beskrivning av svarsfrekvensen för de specialformulär som ingick i undersökningen. Det bortfall som redovisas är summan av externt bortfall (intervjupersoner har över huvud taget inte deltagit i vår undersökning) och internt bortfall (medverkande intervjupersoner har inte besvarat formulär). Kortvars- och bakgrundsformulär har i det föregående kort presenterats. Svarskort 1 gällde intervjupersonernas kontaktnät och kontaktfrekvens med ett antal uppräknade organisationer och personer. Svarskort 2 avsåg intervjupersonernas bedömning av ett antal institutioners/organisationers inflytande över Sveriges offentliga liv. Med svarskort 3, slutligen, förelades intervjupersonerna en vänster–höger-skala på vilken de ombads placera in sig. Tabellen ger en övertygande bild av att det inom samtliga elitkategorier fanns en stor beredvillighet att medverka, även när frågorna var av intrikat och känslig natur (gäller svarskort 2 och 3 samt kortvarsformulär). Det bör dock tilläggas att utöver det i tabellen registrerade bortfallet förekom även ett bortfall i så måtto att enstaka "poster" i formulären inte besvarades. Endast beträffande svarskort 2 hade dock

Tabell 2.3. Svarsfrekvens (procent). Specialformulär.

Kategori	Svarskort			Kortvars- formulär	Bakgrunds- formulär
	1	2	3		
Riksdagsledamöter	93	96	91	96	98
Statssekreterare	87	78	78	87	87
Generaldirektörer	97	97	89	92	97
Chefstjänstemän i departement	90	88	88	90	92
Chefstjänstemän i centrala ämbetsverk	95	95	94	95	96
Chefstjänstemän i affärsverk	81	78	81	81	81
Kommunpolitiker	90	84	84	87	90
Chefstjänstemän i kommuner	98	98	87	93	93
Totalt	92	90	88	91	93

detta bortfall en sådan omfattning att det bör uppmärksammas vid analysen.

Som förut påpekats gavs i förekommande fall intervjupersonerna möjlighet att fylla i något eller några av formulären vid för dem lägligt tillfälle efter det att intervjun avslutats. I synnerhet kom kortvarsformuläret att hanteras på detta sätt. Nära 45 procent av intervjupersonerna nappade på sådant erbjudande. Av dessa sände 94 procent in sina svar. Det betydande bortfall som postenkäter brukar drabbas av fick alltså praktiskt taget inget genomslag i den variant av metoden som vi praktiserade. Det förtroende för projektet som skapats vid själva intervjun kom uppenbarligen att väga tyngre än sedvanliga bortfallsanledningar.

Databearbetning

Materialhantering

De i det föregående beskrivna riktlinjerna för hur materialinsamlingen skulle genomföras innebar att vi sköt några tålamodsprövande och delvis föga inspirerande arbetsmoment framför oss. Ett frågeformulär med öppna svarsalternativ går lättare och snabbare att konstruera än ett formulär med övervägande slutna svarsalternativ. Det senare förfaringssättet kan sägas innefatta en god del av upprättandet av kodningsinstruktioner – detta återstod för vår del till efter avslutad fältundersökning. Det valda förfarandet innebar vidare att det insamlade materialet blev mycket omfattande, nästan överväldigande.

Våra bandupptagna intervjuer skrevs ut på maskin – det blev uppskattningsvis ca 6 000 tättskrivna sidor. För utskrifterna anlätades personer som var eller hade varit anställda i riksdagen. Vi räknade med att vi härigenom fick tillgång till personer som var bekanta med den terminologi som de intervjuade använde, vilket borde underlätta avlyssningen av banden. I instruktionerna för maskinskrivarna betonades att de mycket nära borde följa intervjupersonernas formuleringar. Endast innehållslösa "omtuggningar" och uppenbara felsägningar fick föranleda avvikelser. I de fall det uppkom bestående osäkerhet om vad som yttrats skulle detta markeras med luckor i utskriften. De tämligen många tomrum som härigenom uppstod ifylldes, där så befanns nödvändigt och möjligt, i anslutning till kodningen, då även en del rena missförstånd som inträffat vid utskrifterna kunde rättas till.

Kodning

Uppläggningsen av vår undersökning baserades – som flerstädes framhållits – på ambitionen att konstruera en "mix" som möjliggjorde såväl kvalitativa

som kvantitativa analyser. Underlaget till de kvalitativa analyserna har självfallet i första hand varit utskrifterna av svaren på frågorna i huvudformuläret. Detta material har inte endast använts för att med direkta citat illustrera vad som framkommit vid de kvantitativa analyserna, utan har spelat en självständig roll, t.ex. genom att vi följt hur enskilda uppgiftslämnare efter hand resonerat sig fram till en viss ståndpunkt. Det har också fått tjäna som en validitetskontroll genom att oförenliga utsagor uppmärksammats. Utgångspunkt för den strukturerings av svaren som kodningen inneburit har vidare varit att konstruera ett schema som genom sin detaljeringsgrad tagit tillvara materialets nyansrikedom fram till gränsen för vad projektets resurser tålt. På så vis kunde intervju svaren göras till föremål för analyser av varierande slag. Vår kodningsblankett för huvudformuläret kom att omfatta 232 variabler med totalt drygt 8 000 tecken. I anslutning till företagna analyser blev det trots detta dock ibland nödvändigt att göra kompletterande specialkodningar.

Kodningen har lagts upp efter några i princip skilda linjer. Vi har arbetat med två huvudtyper av koder i överensstämmelse med den strategi som lades fast redan för 1970-talets undersökning, nämligen *latenta* respektive *manifesta* koder. Vi förutskickade i inledningsavsnittet till detta kapitel att de förra var att betrakta som en del av datainsamlingen – men de har naturligtvis också haft en datastrukturerande funktion – och de senare som ett moment i databearbetningen.

Latenta koder definierades av Mellbourn som

en registrering som sammanfattar svar och resonemang kring ett problem där kodaren också gör en tolkning av den svarandes betoningar och egentliga uppfattningar.

(Mellbourn, 1979, s.31.)

Vi har använt två typer av latenta koder, vilka skils åt av hur stora områden de tillåtit omfatta. Den vanligaste formen har avsett sammanfattande bedömningar av olika delavsnitt. Den mindre ofta brukade formen, som vi givit beteckningen *globala* koder, har bestått i våra omdömen om respondenternas övergripande värderingar och uppfattningar sådana de bedömts efter en genomgång av vars och ens samtliga intervju svar. De manifesta koderna är däremot en klassificering av deras explicita uttalanden sådana de noterats i våra utskrifter.

Det beskrivna kodningsförfarandet har inte endast varit krävande utan också inneburit risker för att felkällor skulle uppkomma. Detta gäller naturligtvis främst de latenta koderna som byggt på en svårredovisad tolkning av svaren. Men också för flertalet manifesta koder, vilka ju i många fall baseras på omfattande och inte särdeles precisa utsagor, kommer ett sådant tolkan-
de moment in.

Av denna anledning har kodningen kontrollerats genom omfattande reliabilitetstester. För var tionde respondent har samtliga kodade svar till huvudformuläret blivit föremål för mätning av intersubjektiviteten. Dessutom har vart tjugonde formulär kodats en andra gång för mätning av intrasubjektiviteten. Urvalet har skett slumpmässigt inom var och en av undersökningsgrupperna. Likaså har slumpen fått avgöra vilken kodare som i det enskilda fallet skulle svara för kontrollen. Hela forskargruppen har, då ett större antal tester varit klara, samlats till möten, då utfallet av kontrollkodningarna gått igenom och diskuterats. I början av processen föranledde dessa överläggningar att kompletterande generella kodningsanvisningar utfärdades och senare att vi resonemangsvis sökte komma fram till större överensstämmelse. Som mått på överensstämmande kodning har vi använt procentuell andel likakodade tecken i vart och ett av de kontrollerade dokumenten.

Utfallet av kontrollerna redovisas i tabell 2.4. Resultatet kan inte påstås vara direkt dåligt men inte heller helt tillfredsställande. Med tanke på att det funnits flera rent mekaniska kodningar utan inslag av tolkning hade vi förväntat oss ett något bättre utfall. Större delen av vårt kodningsschema har emellertid innehållit mycket små steg mellan de upprättade kodningsalternativen och detta har i kombination med det tolkningsutrymme som funnits lett till att den uppgift vi ställt oss inför blivit svårbemästrad. Indikationer på att vi s.a.s. byggt in en inte försumbar felprocent till följd av våra ambitioner att åstadkomma ett finstämt instrument är, dels att vi inte kunnat observera någon påtaglig förbättring under kodningsprocessens fortgång, dels att inte ens intrasubjektiviteten blev helt tillfredsställande.

Tabell 2.4. Resultat av reliabilitetstester. Procentuell andel överensstämmande kodningar.

	Genomsnitt	Bästa resultat	Sämsta resultat
Intersubjektivitet	79,3	87,7	70,6
Intrasubjektivitet	83,0	88,5	75,3

Våra motmedel mot det iakttagna utfallet har varit av två slag. Dels har vi i vår löpande redovisning tonat ned eller uteslutit sådant som inte kan stötts med god kodningsöverensstämmelse, dels har vi i viss utsträckning slagit samman närliggande kodningsalternativ.

Våra specialformulär har också blivit föremål för reliabilitetstester. Vart tionde formulär har underkastats sådan kontroll. Resultatet har blivit mycket bra. Överensstämmelsen i kodning har legat mellan 99 och 100 procent för samtliga formulärkategorier.

Det bör till sist påpekas att de kodnings- och kontrollförfaranden som man använde sig av i 1970-talets undersökning i flera avseenden avvek från dem vi praktiserat, varför närmare jämförelser av utfallen inte är möjliga. Inte överraskande hade man vissa problem också vid det förra tillfället:

Our coding scheme created intriguing, often perplexing, and extremely time consuming problems.

(Aberbach et al., 1974, s.21.)

Försiktighet vid tolkning av data är alltid en dygd i vetenskapliga sammanhang, men den bör särskilt anbefallas i denna undersökning där såväl intervjumetoden som kodningstekniken innehåller en mängd fallor och felkällor.

(Mellbourn 1979, s.32 f.)

Den försiktighetsnorm Mellbourn uppställde har vi framför allt anammat för sådana analyser där jämförelser över tid kommit i fråga. I kapitel 6 har nya analysförfaranden föranlett omkodning av delar av det gamla materialet.

Analysförfaranden

De analysvägar som beträffas i de följande kapitlen har, där så ansetts påkallat, motiverats och tydliggjorts i de sammanhang de förekommit. Här skall blott göras några allmänna påpekanden som föranleds av den uppläggning som gällt för undersökningen i dess helhet.

Först skall erinras om att det forskningsproblem vi ställts inför i huvudsak är ett arvegods från en undersökning genomförd ett par decennier tidigare. Dess syfte kan kort beskrivas som att kartlägga och analysera föreställningsvärlden hos den offentliga sektorns elit, definierad som tjänstemän och politiker på ledande befattningar. Vi har brutit ned forskningsuppgiften i ett antal specificerade frågeställningar, delvis med inspiration från den elitdemokratiska debatt som länge förts. Vår studie kan sägas ha två huvudinriktningar. Den är dels en jämförelse mellan elitföreställningar sådana de artikulerades vid 1970-talets respektive 1990-talets början, dels en jämförelse mellan olika elitgruppers syn på problemställningar som först vid tiden för 1990-talets undersökning förts upp på den politiska agendan. Vår studies delvis replikativa karaktär har emellertid bestämt uppläggningsen av den empiriska undersökningen i dess helhet. Den design som gällde för 1970-talets undersökning har alltså med smärre modifieringar ånyo kommit till användning.

Vår utgångspunkt har varit att ge en nyanserad beskrivning av respondenternas tankevärld: att registrera deras utsagor och att utläsa mönster i de

uppfattningar de givit till känna. I främsta rummet är det en inträngande beskrivning av deras attityder och värderingar samt deras sätt att resonera kring dessa som varit vår forskningsambition. Några hypoteser har inte uppställts för prövning. Vår strävan har inte heller varit att tillämpa några strikt formaliserade undersökningssätt. Den metod som huvudsakligen använts för datainsamlingen har varit en blandform. Vad nu sagts innebär att studien inte låter sig enkelt etiketteras som vare sig kvalitativ eller kvantitativ. Den har en omisskännlig prägel av både-och. Materialets omfattning nödvändiggör emellertid att det i stor utsträckning beskrivs i kvantitativ form. Överskådligheten skulle i annat fall gå förlorad.

Kvantifieringen bygger på den nyss beskrivna kodningsproceduren. Det bör understrykas att vår genomläsning av respondenternas svar har givit oss en referensram utifrån vilken avgöranden beträffande kodningsschemats struktur har träffats. Det finns med andra ord en nära koppling mellan det okodade och det kodade materialet. Kodningsproceduren inrymmer emellertid i många fall ett tolkande moment. Detta medför att de framkomna resultaten och aggregeringar av dessa måste ses som närmevärden som inte bör utsättas för hårdare pressning än vad resonemanget kräver. Vid utnyttjandet av det kvantifierade materialet har vi därför undvikit att anlita några mer elaborerade statistiska metoder, utan i stället som regel nöjt oss med att presentera bivariata frekvensfördelningar kompletterade med resonemangsvis framförda tolkningar och analyser. Vi har uppställt som tumregel att inte betrakta skillnader under 5 procent som meningsfyllda.

Det bör framhållas att den kvantitativa analysen inte inneburit att respondenternas utsagor – direkt återgivna eller omskrivna och bearbetade – degraderats till blott och bart kompletterande illustrationer. De utgör tvärtom ett viktigt underlag för de slutsatser som blir dragna och pekar många gånger ut dimensioner som lätt skulle gå förlorade om enbart kvantitativ analys utnyttjades.

Till sist bör påpekas att vad som nu anförts i främsta rummet gäller det material som inhämtats via projektets huvudformulär. För de data som influerat via specialformulären har ibland en striktare statistisk analys kunnat ske. Materialets beskaffenhet gör att det kan behandlas på det sätt som är vanligt vid analyser av opinionsundersökningar på surveybasis.

3

Social bakgrund och karriärvägar

Att använda sig av uttryck som *den offentliga sektorn* ger lätt ett intryck av att vi har att göra med en något opersonlig, hart när omänsklig del av samhället. Samtidigt vet vi att ett av kännetecknen för den offentliga sektorn är att dess "produktion", främst inom områden som omsorg, vård och undervisning, i allra högsta grad utgör exempel på mänskliga sysslor och personalintensiv verksamhet. Ett annat uttryck som hör till den gängse diskussionen om den offentliga sektorn – *byråkrati* – är måhända än mer förkättrat och leder tankarna till stelbenta regler och en trög tjänstemannakader. En aura av stabilitet och permanens strålar ut.

Även om dessa bilder till större eller mindre delar är klichéer eller vrångbilder stämmer de ändå till en viss eftertanke. Det finns grundliga analyser av begreppen och deras ursprung. Byråkrati har varit föremål för mångas intresse (se t.ex. Albrow, 1972; Beetham, 1987). Men samtidigt utgör den offentliga verksamheten inte längre (om den nu någonsin gjort det) någon maskinlik verksamhet som mekaniskt upprepar repetitiva inslag inom rigida ramar och låsta organisationer. Tiden går, organisationerna förändras och så gör de som befolkar dem. Det går att följa offentliga organisationers födelse, uppgång och fall även om det är först under senare tid som förändringar, omställningar och nedskärningar blivit ett mer högprioriterat område som ägnas stort intresse såväl från statsmakternas sida (för åtgärder) som från forskarnas (för studier).

De offentliga organisationerna utgör således inte några tomma formella strukturer. De befolkas i mycket hög grad av individer som vi kan utgå ifrån har olika ambitioner eller önskemål och vilka är inbegripna i skilda "livsprojekt".

I den mån man hävdar att den formella organisationen har fått mindre betydelse, blir det av desto större vikt att utröna vilka individer som befolkar våra offentliga inrättningar och vad de uppvisar för karaktäristiska drag. Personliga egenskaper, uppfattningar och bedömningar spelar in och kan påverka organisationers funktion. Vi skall därför i detta kapitel försöka teckna en bild genom att översiktligt presentera tjänstemännens ursprung, bak-

grund och den väg de har beträtt för att till slut vara innehavare av rikets högre ämbeten.

Är det några speciella mönster dessa individer uppvisar när det gäller varifrån de kommit samt hur och varför de befolkar det offentliga korridorerna, tjänste- och sammanträdesrum? Vi skall i tur och ordning skärskåda ett antal faktorer som tillsammans kan återge vilka mönster våra högre tjänstemän uppvisar när det gäller social bakgrund och karriärvägar.

Vad avser bakgrund kommer fem områden att behandlas: kön, ålder, klass (i form av socialgrupp), geografisk hemvist samt utbildning. För att belysa karriären skall vi se närmare på när, hur och varför inträdet i offentlig tjänst ägde rum och i vilken utsträckning karriären kan betraktas som öppen eller sluten. Till den senare frågan bidrar också uppgifter om tjänstemännens kontakter utanför tjänsteutövningen i form av medlemskap i olika typer av föreningar. Andra kontakter behandlas utförligt i kapitel 5.

Sammantaget ger detta en kartläggning som tecknar en någorlunda heläckande om än ytlig bild av den svenska högre tjänstemannakåren. Jämförelser görs med tjänstemän på kommunal nivå och med de två politikerkategorierna. Vissa jämförelser kan vi också göra med uppgifter från undersökningen i början av 1970-talet.

Vi kan börja med de formella förutsättningarna, eller snarare bristen på sådana. Lika litet då – vid 1970-talets början – som nu har den svenska statsförvaltningen någon enhetlig rekryteringspolitik såsom är fallet i vissa andra länder med exempelvis särskilda intagningsprov, gemensam fortbildning eller krav på en inträdesberättigande examen från någon speciell utbildningsanstalt. Smärre försök i den riktningen har dock gjorts, men det närmaste som sett dagens ljus har varit aspirantutbildningar till vissa myndigheter eller system av internutbildningar inom exempelvis UD respektive Posten och Tullverket. Under senare tid har Polishögskolan utgjort exempel på en delvis ny variant av egen utbildning för en viss samhällssektor.

De sista mer allmänt uttryckta kraven på utbildning togs bort i slutet av 1940-talet. (Kvar finns naturligtvis krav för en del specialisttjänster inom exempelvis medicinsk verksamhet. Likaså kräver domarkarriären juristutbildning och viss tidigare erfarenhet.) Inte heller finns det någon bred utbildning som enkom varit ämnad för offentlig verksamhet, med möjligt undantag för den militära banan. Men inte ens dess inriktning har varit så snäv att den har hindrat personer från att söka sig över till det privata näringslivet med utnyttjande av de ledaregenskaper och den organisatoriska förmåga som högre militärutbildning sågs stärka.

De grundläggande rättsliga förutsättningarna för rekrytering till offentlig tjänst utgör i stället de stipuleranden om förtjänst och skicklighet samt saklig grund som återfinns i regeringsformen, med senare gjorda tillägg för att gynna bl.a. jämställdheten.

Vår översiktliga exposé börjar med den dimension som numera i flera av-

seenden framstår som mer intressant och uppmärksammas än de tidigare vedertagna när det gäller att skildra de offentliga tjänstemännens karaktäristika, nämligen kön.

Kön

Ser vi till proportionerna är det fortfarande långt kvar till den minimiandel om 40 procent som brukar sättas som måttstock för en någorlunda lika fördelning könen emellan. Det har under senare år skett vissa förändringar, men det är inte avtryck av några stormsteg framåt i jämställdhetens tecken som går att upptäcka. Andelen män uppgår till drygt 91 procent (medelvärde). Andelen kvinnor bland våra högre tjänstemän utgör således knappt 9 procent. (Motsvarande siffra två decennier tidigare var ännu sämre: 3 procent.) Det är en urvalskategori som ligger nära detta snitt: chefstjänstemän i de centrala ämbetsverken; två kategorier som klart ligger under: generaldirektörer och chefstjänstemän i affärsverken – samt två där kvinnor förekommer klart oftare: statssekreterare och departementsråd.

Helhetsmönstret utgör en skarp kontrast till det faktum att den offentliga sektorn blivit just det typiska kvinnoarbetsområdet. De offentliga verksamheterna sysselsätter totalt ungefär dubbelt så många kvinnor som män. Dessa uppgifter baseras förvisso huvudsakligen på de kommunala områdena med vård, utbildning och omsorg som mest dominerande inslag. Kvinnorna utgör här omkring 80 procent av de anställda samt dominerar starkt bland de deltidsanställda. Även inom den statliga sektorn utgör kvinnorna en ansevärd del, men främst inom vad man brukat kalla de två första karriärerna, dvs. bland biträdespersonal respektive handläggare. Att kvinnorna inte utgör någon stor grupp inom chefsskiktet visar siffrorna ovan tydligt, trots att viss upphämtning skett under 1970- och 1980-talen.

Försöker vi skaffa oss en bild av hur vanlig förekomsten av kvinnor är bland våra statliga chefstjänstemän kopplad till andra faktorer finner vi några inslag och samband som samtidigt antyder möjliga förklaringsfaktorer. Kvinnorna förekommer främst bland statssekreterarna och departementsråden. Ett gemensamt drag för dessa är deras organisatoriska hemvist inom Regeringskansliet och därmed till den mer politiskt anknutna sfären av statsförvaltningen. Här har regeringen mer konkret kunnat påverka genomförandet av ambitioner inom jämställdhetsområdet. Att affärsverken visar ett klart lågt värde kan också ses som ett tecken på samma förhållande, eftersom denna kategori framstår som den från politiken mest fjärrmade verksamheten såväl innehållsmässigt som i flera fall också geografiskt; bildligt och bokstavligt kan det uttryckas i termer av närhet respektive distans till Rosenbad.

Ett annat karaktärsdrag för departementen är att dessa förmodas bedriva en verksamhet som är dynamisk och framåtsyftande. De förväntas inte vinnlägga sig om att försöka hålla kvar sina anställda när dessa börjar komma upp i åren. (Jfr Riksdagens revisorer, rapport 1994/95:12.) En faktor som därför kan spela in är åldern. Utgår vi från tjänstemännens ålder när vi tittar på kön finner vi ett visst stöd för kopplingen mellan högre andel kvinnor bland de yngre och förekomsten av kvinnor inom departementen och, omvänt, fler äldre och män inom affärsverken och bland generaldirektörerna. De sistnämnda kanske inte utgör någon större överraskning med tanke på att generaldirektör blir man vanligtvis sent i karriären, antingen det sker genom långt och strävsamt slit inom en myndighet eller om utnämningen sker efter det att vederbörande nått krönet på en karriär inom Regeringskansliet. (Mer om karriärvägar kommer i ett senare avsnitt.)

Delar vi enkelt in åldern i decennier (efter födelseår) kan vi bland 20- och 30-talister finna att kvinnorna är färre än genomsnittligt, medan de å andra sidan är fler bland 40- och 50-talister. Männerna uppvisar följaktligen det omvända mönstret. Det går dock inte härigenom att med några enkla deskriptiva uppgifter bilda sig någon uppfattning om vad det kan vara som förklarar varför kvinnorna var relativt fler i Regeringskansliet och utgjorde en relativt mindre andel av de högre tjänstemännen inom affärsverken. Kanske är det i det senare fallet "släktskapet" med näringslivet och tillverkningsindustrin och dessas låga andelar kvinnor på ledande poster som spelar in.

Bland våra riksdagsledamöter utgör kvinnorna under samma tid drygt 40 procent och är därmed den enda kategori som ens kommer i närheten av två femtedelströskeln, medan de på den kommunala sidan endast ligger på 7 procent bland såväl politiker som chefstjänstemän, vilket är strax under vårt medelvärde. Att det ännu är långt kvar till en någorlunda jämn könsfördelning mellan sektorer, inom olika delar av den statliga sektorn samt sett över olika karriärsteg, därom råder föga tvivel redan på detta översiktliga stadium. För kvinnorna återstår fortfarande att göra den långa marschen genom institutionerna för att i större utsträckning bekläda de högre ämbetena inom stat och kommun. Kopplingen till ålder antyder en positiv prognos inom cheffskiktet. De lägre nivåerna dominerar de redan starkt.

Ålder

Tjänstemannakåren på denna chefsnivå beskriver kanske inte uteslutande en kader av kritstrecksrändiga soignerade äldre herrar, på det sätt näringslivets potentater gärna tecknas. Men vi har kunnat konstatera att det likafullt mestadels rör sig om herrar. Hur har vi det då med åldern?

Ålder har som bakgrundsfaktor föga av intresse i sig själv, men parad med

andra uppgifter kan den ge besked om mångahanda egenheter hos förvaltningsapparaten och dess sätt att rekrytera, befordra och vidarebefordra sina anställda. Men vi måste likafullt först ge en översiktlig bild av hur kadern ser ut i åldershänseende. Vi kan enkelt återge vilket dominerande inslag personer födda på 1930- och 1940-talen utgör bland våra tjänstemän. De upptar tillsammans hela 86 procent. Att det är en åldersmässigt väl sammanhållen grupp framgår också av att spridningen är tämligen liten (sa=6,9). I gruppen under 40 år hittar vi på denna höga nivå endast knappt 3 procent av de statliga chefstjänstemännen. De återfinns främst bland statssekreterarna och departementsråden, men utgör även här en försvinnande liten del.

Tittar vi på de olika urvalskategorierna ger fördelningen följande mönster:

	Medelålder
Riksdagsledamöter	52
Statssekreterare	46
Generaldirektörer	55
Departementsråd	48
Chefstjänstemän inom ämbetsverk	52
Chefstjänstemän inom affärsverk	52
Kommunpolitiker	53
Kommunala tjänstemän	53
(Samtliga statliga tjänstemän)	51)

En första reflektion föranleds av konstaterandet att det är en rätt väl sammanhållen bild som medelåldern för de olika urvalskategorierna visar upp. Förvisso finns det spridning såväl inom som mellan kategorierna, men vi kunde redan tidigare konstatera att det är 30- och 40-talister som totalt dominerar den högre tjänstemannakåren. I samma mån som man håller för troligt att uppväxt under en och samma tidsepok ger människor en sammanhållen referensram och också bidrar till ett gemensamt värdesystem kan vi notera att förutsättningar finns för att hitta sådana uttryck. Det är en generation omkring de 50 åren som befolkar de högre regionerna av den svenska förvaltningen såväl på den statliga som kommunala nivån i början av 1990-talet. Mönstret är detsamma bland politikerna. Detta betyder att i stort borde dessa många män och få kvinnor ha gjort sina första inträden på arbetsmarknaden vid mitten av 1960-talet och hunnit få erfara en del av den period som för den offentliga verksamhetens del fortfarande präglades av en stor expansion, innan de ekonomiskt dystrare tiderna randades och sedan blev mer påtagligt akuta vid 1980-talets slut. Det betyder också att det samhällsklimat dessa personer berördes av vid sitt inträde i förvärvslivet inte hade förlorat sin (vänsterbetonade) radikalitet såsom senare blev fallet. Allmänhetens ifrågasättande av den offentliga sektorn kommer dessutom först sent på 1980-talet (Hadenius–Nilsson, 1991).

Även om idéer och influenser från företagsvärlden redan dessförinnan gjort sig gällande i den allmänna och politiska debatten måste dessa – i den mån de anammades av våra tjänstemän – ha inneburit något av en ”andra inskolning”. Idéerna var inte förhärskande vid våra tjänstemäns inträde i arbetslivet. De vann spridning först när personerna redan kommit en bit i karriären.

Jämfört med den tidigare studie som genomfördes i början av 1970-talet måste vi konstatera att det inte går att föra någon enkel variant av generationsresonemang. Den tjugo år stora tidsskillnaden är för liten för att den sedvanliga skattningen av ”en generation” (25 år) skall kunna fungera. Dessutom ligger denna sannolikt i underkant för högutbildade personer. Vi kan således inte resonera i termer av en föräldrageneration för 1970-talsundersökningen och en (tidsmässig) barnageneration för 1990-talsundersökningen. Om personer som omfattar s.k. 68-idéer finns någonstans i våra undersökningsmaterial är det snarare i 1990-talsundersökningen. Huruvida de uppfattningar om samhället och politiken – och därmed om den offentliga verksamheten – som brukar förknippas med 1960-talets proteströrelser återfinns hos våra intervjupersoner behandlas i kapitel 6.

Även om generations- eller livscykelresonemang, vilka gärna ställs mot varandra i socialisationslitteraturen, ger en teoretiskt motiverad utgångspunkt, finns det också en mer krass aspekt på ålder. Generationsresonemanget utgår från att skillnader i uppfattningar som går att urskilja i förhållande till ålder har att göra med att olika åldersgrupper varit unga (och därmed mentalt formats som sociala individer och bildat sig grundläggande uppfattningar) vid olika historiska perioder, såsom man exempelvis talar om 68-årsgenerationen.

Livscykelresonemanget – å andra sidan – tar fasta på att om personer i olika åldersgrupper har olika uppfattningar beror dessa på de erfarenheter som man gör under skiftande delar av livet, t.ex. erfarenheter från arbetslivet, familjebildning etc. Ett vardagligt exempel utgör föreställningen att man blir mer konservativ med tilltagande ålder, eller, med en sentens (som tillskrivs Winston Churchill) med innebörden att den som inte varit radikal i sin ungdom har inget hjärta och den som inte blir konservativ som äldre har ingen hjärna.

Högre ålder innebär större arbetslivserfarenhet. Eftersom tjänstenivån genomgående är hög borde detta faktum innebära att personer med högre ålder har mer erfarenhet av att arbeta under olika perioder i den offentliga verksamheten. Men i samma mån som skillnader mellan olika delar eller sektorer är en väsentlig del av olika erfarenheter måste man närmare skärskåda om lång erfarenhet också innebär mångfald, dvs. erfarenhet från olika delar av offentlig verksamhet eller till och med av verksamhet utanför den offentliga sektorn. Dessa frågor återkommer vi till i avsnittet om karriärvägar längre fram i detta kapitel.

Socialgrupp

Att högre tjänstemän bildar en elit i sig utgör en definitionsvis utgångspunkt för föreliggande undersökning. Men det finns också ett socialt arv i samma riktning. Sett över hela tjänstemannakadern kan man urskilja ett "strax över medelklass"-ursprung som ett genomsnitt hos den. Det är dock två kategorier som står fram särskilt tydligt.

Tabell 3.1. Faders socialgrupp 1990. Procent.

	Socialgrupp			Okänd	N
	1	2	3		
Riksdagsledamöter	15	47	38	0	45
Statssekreterare	35	25	35	5	20
Generaldirektörer	34	43	17	6	35
Departementsråd	53	36	11	0	47
Chefstjänstemän ämbetsverk	49	32	18	0	77
Chefstjänstemän affärsverk	29	42	19	10	31
Kommunpolitiker	21	38	38	3	29
Kommunala tjänstemän	28	28	41	3	29
N (ovägt)	112	115	78	8	313

Departementsråden kommer till drygt hälften från socialgrupp 1. Individerna inom ämbetsverken kommer närmast med hälften (49 procent). Den sociala exklusiviteten är lägst inom affärsverken. Vi kan som jämförelse konstatera att bland alla våra undersökta grupper är det riksdagsledamöterna som har den minsta andelen från socialgrupp 1, men det är samtidigt bland de kommunala tjänstemännen som vi hittar flest med socialgrupp 3 som ursprung.

Fortfarande framstår därför de högre statstjänstemännen som relativt exklusiva. Kunde vi notera en lätt "radikalitet" för den politikhärliga departementsmiljön när det gäller könsfördelningen dämpas denna sålunda när vi kommer till det sociala ursprunget. Går vi litet närmare in i detalj finner vi

Tabell 3.2. Kön och faders socialgrupp bland statstjänstemän. Procent.

	Socialgrupp			Okänt	Total	N
	1	2	3			
Män	38	36	22	2	98	246
Kvinnor	50	23	27	0	100	22
Samtliga	39	35	23	4	101	268

dessutom i tabell 3.2 att kvinnorna är överrepresenterade inom socialgrupperna 1 och 3, men inte inom socialgrupp 2, allt i förhållande till totalsiffrorna. Ungefär hälften av dem har haft socialgrupp 1 som uppväxtmiljö. Att det finns fler kvinnor inom departementen kan sammanhånga med den sociala exklusiviteten (vid sidan om åldern). Vidare är de färre än genomsnittligt inom affärsverken, där andelen från socialgrupp 1 är föga framträdande. Här ligger å andra sidan medelåldern högre, vilket skulle kunna verka i motsatt riktning, dvs. mot större exklusivitet. Det går således inte att få någon klar bild genom den lilla grupp som kvinnorna utgör för sambanden mellan ålder, kön och social bakgrund när vi som här dessutom baserar analysen på den institutionella ram som urvalsgrupperna utgör.

Den trend mot social utjämning som Mellbourn (1979, s.90) noterade för tjänstemännen i gemen har fortgått även om materialet också denna gång är behäftat med en del svagheter ur jämförelsesynpunkt och tendenserna kan skifta mellan kategorierna. Exklusiviteten sjunker bland elitjäns-temännen. Likaså står sig konstaterandet att takten är ganska långsam. Den låga takten är gemensam för utjämningen såväl enligt kön som för socialt ursprung. Tjänstemannakåren har således tagit ännu ett steg i riktning mot mindre exklusivitet när det gäller det sociala ursprunget. En nyckel till denna exklusivitet stod tidigare att finna i kravet på hög utbildning. Kanske kan den explosionsartade expansion inom området högre utbildning som ägde rum under 1960-talet vara en förklaring till förskjutningen, men den kom vare sig då eller efter 1977 års högskolereform att innebära att socialgrupp 3 gjorde något större intåg i akademierna. Det är också fortfarande socialgrupp 2 som i allt större utsträckning fyller tjänsterummen.

Karaktäriseringen av genomsnittsbyråkratens bakgrund som "strax ovan mitten" kan därför tolkas som ett steg – om än ett litet – mot mindre exklusivitet. Men det är mer i förhållande till det tidigare stora inslaget av socialgrupp 1 än att arbetarbarnen gjort särskilt många klassresor in i statsapparatsens övre skikt.

Om det nu – som det förefaller av presentationen – finns samband mellan ålder, kön, socialgrupp och närhet till den politiska sfären, kan vi då reda ut hur dessa samband ser ut mellan de olika variablerna och kanske till och med utröna vad som kan förklara vad?

Tabell 3.3. Korrelationsmatris, rangordning.

	Kön	Socialgrupp	Födelse- decennium	Politiknärlhet
Kön	–			
Socialgrupp	0,030	–		
Födelsedecennium	0,125	–0,099	–	
Politiknärlhet	–0,178	0,082	–0,290	–

Antal observationer: 210, samtliga statstjänstemän (fem kategorier).

Matrisen ger oss en fingervisning om att det starkaste sambandet finns mellan ålder och politikhärbete, från statssekreterare via departementsråd och chefstjänstemän i ämbetsverk till affärsverk. Därefter kommer i styrkeordning sambanden mellan kön och närheten till politiken respektive till åldern. Socialgruppstillhörigheten under uppväxten gav genomgående det minsta utslaget. Något distinktare besked om klasstillhörighetens kopplingar till de andra variablerna fick vi tyvärr inte på något annat sätt än att de var svaga. Kvar står att det fanns samband mellan närhet till politiken och socialgrupp, men det kunde vi urskilja redan tidigare när det gällde departementsråden.

Hemvist

Föreställningen att var man växer upp har betydelse för ens framtida arbetsliv inbegriper två helt skilda aspekter. Den första pekar i riktning mot vilka möjligheter till framtida karriär som yppar sig genom att utbildningar och arbetstillfällen av skilda slag finns mer eller mindre lätt tillgängliga, på kortare eller längre avstånd från uppväxtorten; en fysisk aspekt på geografin, med andra ord. Den andra aspekten rör vilka referensramar som en, i vårt fall, hög offentlig beslutsfattare hunnit skaffa sig redan under sin uppväxt. Dessa två aspekter kan ha betydelse för det framtida vuxenlivets yrkesutövning; med andra ord mer av en mental eller kulturell konsekvens av geografin och en ytterligare komponent i socialisationsprocessen. Nu utgör knappast kopplingarna mellan erfarenheter under uppväxten och framtida yrkesverksamhet några snörräta samband. Socialisationslitteraturen brukar inte heller i första hand intressera sig för geografiska aspekter. Geografisk representativitet kan likafullt vara ett betydelsefullt inslag exempelvis vid mandatfördelning, men bygger då på andra tankar om representativitet än de som diskuteras här i samband med byråkrater.

Vi bör hålla i minnet att den uppväxttid som gäller för flertalet av våra tjänstemän hänför sig till en tidsperiod mellan tre och fyra decennier tillbaka. Det var en period vid vilken något massmedialt genomslag ännu inte hade ägt rum i till närmelsevis samma utsträckning som nu är fallet. De lokala förutsättningarna bör med andra ord ha satt sin prägel på valet av livsbana på ett ganska annorlunda sätt än de kan förväntas göra i dag med den kraftigt utökade tillgång till informationskanaler och utbildningsorter spridda över landet som numera finns att välja mellan.

Det svenska samhället har sedan länge och till ganska nyligen beskrivits som mycket homogent och sammanhållet. En sådan karaktärisering brukar avse såväl befolkningen som den offentliga verksamheten. I två avseenden som berör våra byråkrater stämmer emellertid inte en sådan bild särskilt väl.

Närings-, befolknings- och utbildningsgeografiskt har landet länge varit mycket ojämnt försörjt. Det var endast ett fåtal orter som under den aktuella tiden kunde erbjuda ett brett utbud av utbildnings- och arbetsmöjligheter. Längre var dessutom högre utbildning koncentrerad till orter som hade mycket litet av sedvanlig arbetsmarknad eller företagsamhet. Så var fallet med Lund och Uppsala. Kommersiellt inriktade utbildningar etablerades exempelvis först i Stockholm och Göteborg. Kopplingen mellan utbildning, forskning och utveckling med nutida inslag av näringslivsanknytningar i form av s.k. high tech-inriktning och teknologibyrar är av sent datum.

En första titt på materialet indikerar att omkring två tredjedelar av verksamhetsmännen är stationerade i Stockholmsområdet (medan siffran för statssekreterarna och departementsråden självklart uppgår till 100 procent) och den sista tredjedelen i landet i övrigt. Sammantaget gör detta att 80 procent av tjänstemännen arbetar vid myndigheter som har sitt säte i huvudstaden och att endast en liten mindredel är tjänsteplacerad på en annan ort än myndighetens huvudort. Det är Norrköping och Jönköping som framstår som de statliga "förvaltningsmetropolerna" utanför Storstockholmsområdet, men de utgör fortfarande klara miniatyrer jämförda med detta.

En första iakttagelse är att den svenska statstjänstemannakåren är mycket inhemsk till sitt ursprung (endast knappt 3 procent är födda utom riket) – och de kommunala tjänstemännen är det fullt ut. Vi kan ytterligare iakttä att det endast är vissa delar av riket som är aktuella i detta sammanhang. Stockholm, Malmö, Göteborg och Uppsala är typiska områden som uppväxtorter och dito län för tjänstemännen. Men detta gäller inte samtliga kategorier. Vi kan lustigt nog känna igen mönstret från genomgången av fördelningen mellan kvinnor och män. De två departementsanknutna kategorierna bildar en grupp för sig, liksom generaldirektörerna och chefstjänstemännen i affärsverken, med de "vanliga" ämbetsverken som en kategori mellan de två huvudgrupperingarna. I detta fall rör det sig emellertid om ursprunget i termer av en stad-landsbygdsdimension. Det är framför allt statssekreterarna och departementsråden som har storstadsbakgrund och chefstjänstemännen i affärsverken som i motsvarande mån har tillbringat sin uppväxttid i större utsträckning på landsbygden. Det senare gäller även generaldirektörerna. För riksdagsledamöterna och de båda kommunala undersökningsgrupperna är det i stället mindre stad eller tätort som framstår som typisk uppväxtort följda av landsbygd och annan större stad. Från storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö kommer dessa i mycket liten utsträckning.

Går man vidare i detaljeringsnivå finner man att det för departementsrådens del (liksom för statssekreterarna) främst rör sig om Stockholm med omgivningar. Det är framför allt de personer som vuxit upp omkring Stockholm som befolkar den centrala policyskapande organisationsnivån. Närmare två tredjedelar av dem som är anställda i Storstockholmsområdet har

också fått sin utbildning i Stockholm eller Uppsala, med en kraftig övervikt för Stockholm.

Att jämföra uppgifterna för den administrativa eliten med fördelningen hos befolkningen skulle kunna ge underlag för att uttala sig om geografisk "representativitet", men är knappast något problemfritt tillvägagångssätt. Detta sammanhänger bl.a. med att det inte är obetingat meningsfullt att göra jämförelser med befolkningen i dess helhet. En sannolikt mer relevant jämförelse vore att ta befolkningen med eftergymnasial utbildning som utgångspunkt. Genast skulle vi få ett högre underlag från storstäder och andra tätbefolkade områden. Det är möjligt att en jämförelse då skulle resultera i att städerna inte framstår som överrepresenterade över huvud taget. Trots allt bor en avsevärd del av rikets befolkning i dess helhet också inom storstädernas tätortsområden, men de knappt 2 procent bland tjänstemännen som anger landsbygd som sin uppväxtort ligger likafullt avsevärt under riksgenomsnittet för befolkningen vid den aktuella tiden.

Vi kan därför konstatera att storstadsområdena är ett dominerande ursprung för våra tjänstemän, men samtidigt att denna dominans inte behöver betyda att de är överrepresenterade i fullt samma höga utsträckning som det första intrycket kan ge sken av. För att kunna dra en sådan slutsats skulle vi alltså behöva beakta hur högutbildade är fördelade inom landet.

En annan aspekt på geografisk erfarenhet – eller i visst fall kanske snarare brist på sådan – är att ta fasta på var tjänstemännen genomgick sin högre utbildning. (Vi skall längre fram se på hur det ser ut med deras utbildning ur en innehållsmässig synvinkel.) Närmare hälften av samtliga tjänstemän (46 procent) har genomgått akademisk utbildning i huvudstaden medan endast 27 procent av dem är uppvuxna där. Dominansen för Stockholm, först som uppväxtområde men ännu mer som utbildningsort, ger en bild av ett mycket huvudstadscentrerat rekryteringsområde. Till en del kan kanske detta förklaras med att våra tjänstemän har allehanda utbildningar varav en del finns – eller för ett kvartssekel sedan i ännu större utsträckning endast fanns – inom Stockholmsområdet. Misstanken att uppväxtort och utbildningsplats tillsammans kan förstärka tendenser hos kadern mot att bli "centralbyråkrater", dvs. ha ett perspektiv på samhället som mycket starkt präglas av sådana drag som är speciella för "centrum" (till skillnad från periferin), kan således få en viss underbyggnad i våra resultat. Huruvida misstanken sedan skulle bekräftas av det faktiska handlandet (och andra konkreta förhållanden) är dock en annan fråga.

Tittar vi vidare på kopplingen mellan uppväxtort och myndighetens placering hittar vi inte något starkt samband. Detta ger stöd för att tolka siffrorna i riktning mot att det är utbildningen som fungerar som den stora samlande tratten. Kopplingen är starkast mellan studieort och arbetsort, svagare mellan uppväxtort och studieort samt svagast mellan uppväxtort och arbetsort.

Vi kan också konstatera att de mönster vi kunnat urskilja stämmer väl överens med dem som kunde iakttas två decennier tillbaka (Mellbourn 1979, kap.3).

Utbildning

Den vanligast förekommande nivån på utbildning inom den högre svenska statstjänstemannakåren är en akademisk examen. Ett genomsnitt över de fem kategorierna pekar på att fyra femtedelar av de högre tjänstemännen kan räknas hit. Nära detta genomsnitt hittar vi statssekreterarna och generaldirektörerna. Chefstjänstemännen inom departementen och ämbetsverken ligger i stället en bit över, och de inom affärsverken en bit under genomsnittet. Sett i jämförelse med sina "uppdragsgivare" – gestaltade av ledamöterna av Sveriges riksdag – ligger tjänstemännen påtagligt högre. Akademikerna bland riksdagens representanter utgör 27 procent, vilket i sin tur är endast drygt hälften av inslaget av akademiker bland kommunpolitikerna. Mellbourn fann att 90 procent av tjänstemännen var akademiker. Andelen har således sjunkit något under de senaste decennierna, en förändring som kan förvåna. Men det rör sig om marginella förändringar. Den enskilda kategori som nu har högst notering utgörs av de kommunala tjänstemännen vars rekordnotering uppgår till 93 procent.

Utbildning kan förvisso mätas i form av förekomst eller frånvaro av akademisk utbildning. Men man kan också vid en analys ta fasta på vilken inriktning utbildningen har. Vi kunde tidigare notera att Stockholm utgör den helt dominerande utbildningsorten. I det sammanhanget antydde också att en förklaring kunde vara att det endast är här vi hittar den mångfald av utbildningar som saknas på andra orter i landet.

Tabell 3.4. Utbildningsnivå. Procent.

	Grundskola	Gymnasium	Akadem. utan exam.	Akademisk grundexam.	Mer än ak. grundexam.	Annat	Total	N
Statssekreterare	5	5	10	65	10	5	100	20
Generaldirektör	6	6	0	57	31	0	100	35
Departementsråd	0	2	2	81	15	0	100	47
Chefstjänstemän ämbetsverk	1	5	0	65	29	0	100	77
Chefstjänstemän affärsverk	0	13	6	74	0	6	99	31
Riksdagsledamöter	44	16	9	20	7	4	100	45
Kommunpolitiker	21	21	3	45	3	7	100	29
Kommunala tjänstemän	0	0	3	93	3	0	99	29
N	30	25	11	193	47	7		313

Tabell 3.5. Egen utbildning; inriktning av akademiska studier.
Statstjänstemän. Procent.

Ej akad.	Juridik	Humaniora	Ekonomi	Samhällsv.	Socionom		
6	21	4	15	15	2		
Teknik	Medicin	Annan	Militär	Dubbelexam.	Ej svar	Totalt	N
21	2	2	6	4	1	99%	210

Tabell 3.5 ger dock inte underlag för någon sådan slutsats. De två vanligaste utbildningarna utgörs av jurister och tekniker/naturvetare tätt följda av ekonomer och andra samhällsvetare. De som har en högre militär utbildning utgör den mest typiska grupp som bara har en enda utbildningsort inom riket. Dessa utgör dock endast 6 procent av tjänstemännen. Alla övriga utbildningar har åtminstone någon eller – i de flesta fall – några alternativa utbildningsorter till Stockholmsområdet. Det är svårt att dra någon annan slutsats än att den iakttagelse Mellbourn gjorde (att Stockholm och Uppsala sammantagna dominerade starkt) fortfarande står sig (Mellbourn, 1979, s.90). I vårt fall utgör redan Stockholm utbildningsorten för strax över hälften av akademikerna. Statstjänstemännen var uppenbarligen redan då utbildningsmässigt ganska orörliga geografiskt och förefaller snarare ha blivit det i ännu större utsträckning sedan dess.

När det sedan gäller utbildningens inriktning är det påfallande hur stabilt mönstret är jämfört med två decennier tidigare. I stort sett känns samma rangordning igen, men ekonomer och samhällsvetare (sammantagna) utgör de inriktningar som tagit över vad juristerna förlorat ännu i någon grad sedan 1971 (då de utgjorde 29 procent). Detta gäller speciellt ekonomer bland departementsråden. Sett i ett längre historiskt perspektiv – vi har tillgång till sifferuppgifter från 1917 som tidigaste punkt – utgör juristernas återtåg ett påfallande inslag, från 61 procent till 21 procent.

För de kommunala chefstjänstemännen är det socionomutbildningen följd av juristutbildningen som dominerar. I båda fallen är det en naturlig följd av vilka tjänstekategorier som ingår i undersökningen på den kommunala sidan.

Ser vi till sist var de olika utbildningarna finns representerade hos våra tjänstemannakategorier kan vi kort konstatera att det endast är meningsfullt att behandla jurister, ekonomer, samhällsvetare, och tekniker. De övriga inriktningar vi noterat (humanister, socionomer, medicinare och "övriga") uppgår inte i något fall till någon nämnvärd andel med undantag för socionomutbildningen bland de kommunala tjänstemännen. Bland statssekreterarna hittar vi företrädesvis ekonomer (35 procent). Generaldirektörerna fördelar sig mellan jurister (26 procent) och tekniker (17 procent). Depar-

tementsråden har tre stora grupper av respektive jurister (34 procent), ekonomer (26 procent) och andra samhällsvetare (21 procent). Chefstjänstemännen i ämbetsverken är främst tekniker (31 procent) och i affärsverken företrädesvis ekonomer (29 procent) och tekniker (23 procent).

Det är också bland de tre utbildningar som var vanligast inom departementen som kvinnorna är någorlunda väl företrädde. Däremot saknas de så gott som helt bland teknikerna, och totalt bland militärerna. Utbildningsinriktningen förklarar i viss mån varför kvinnorna är mindre ovanliga inom departementen men saknas så gott som helt inom affärsverken.

Det finns emellertid tecken på att vi kan stå inför en ny period av juridisering som en följd av EU-medlemskapet. Detta skulle kunna innebära att juristutbildningen, om än med en kanske något annorlunda inriktning, åter får förnyad aktualitet och att den långa tendens till att den fått ge plats för bl.a. ekonomer kan komma att stanna upp och kanske till och med vändas. Frågan om giltighet av utländska akademiska examina har, som vi kunnat konstatera, inte varit något stort problem inom förvaltningen. De har varit mycket få till antalet. Inte heller de tendenser till differentiering av examinas innehåll som reformer inom den inhemska högre utbildningen medfört under 1990-talet syns det några resultat av i vårt material. Vad man dock kan förmoda är att rörligheten hos högutbildade kommer att öka framöver. Om det kommer att avsätta några spår bland tjänstemännen inom den offentliga sektorn är det ännu för tidigt att spekulera om. Men det vore märkligt om det endast skulle vara det privata näringslivet som skulle dra nytta av en ökande framtida rörlighet inom och utom landet; och vad detta kan innebära för utbildningen bland framtida högre statstjänstemän återstår att se.

Karriärvägar

Varifrån kommer våra tjänstemän och på vilka vägar har de hamnat i statens organ? Ovan har vi försökt att belysa frågan i dess geografiska dimension. Nu handlar det om andra faktorer, om hur de blivande högre tjänstemännen söker sig till statsapparaten. Utbildningen gav oss inte heller några klara indikationer. Det finns endast i begränsad omfattning någon utbildning som är avsedd enkom för den offentliga verksamheten. Vi kan i stället konstatera att stora delar av de kommunala verksamheterna har sådana utbildningar. Det finns socionomutbildning för verksamhet inom socialvården, förskollärarytbildning för verksamma inom barnomsorgen och vårdutbildningar för yrkeskarriärer inom landstingens ansvarsområden. Men när det gäller den statliga verksamheten finns det i mycket mindre utsträckning

några självklara alternativ. Vi kunde ovan se hur juristutbildade tjänstemän en gång utgjorde en majoritet. Det var för 75 år sedan. Men juristutbildningen var inte då – och är det än mindre nu – en utbildning avsedd enbart för den offentliga verksamheten. När det gäller rättsväsendet är det förvisso den enda accepterade. Men det omvända resonemanget gäller knappast. Alla jurister söker sig inte till rättsväsendet.

Om det då inte är valet av en utbildning som mer eller mindre automatiskt leder till den statliga sidan – vad är det då för faktorer som har påverkat att vi har just de tjänstemän vi har och inte några helt andra? Naturligtvis kan utbildningen spela en roll – ibland kanske till och med en avgörande roll – genom att arbetsgivaren ställer upp villkor eller framför önskemål för en viss tjänst. Frånvaro av en speciell utbildning som är tänkt att fungera som en gemensam inkörsport till den statliga förvaltningen betyder dock inte heller att vissa andra snävare utbildningar skulle fungera som ett antal parallella inkörsportar. Att den blivande tjänstemannen skulle söka sig till statlig tjänst först och främst genom att välja en viss utbildning förefaller inte vara den rimligaste utgångspunkten. Utbildningarna är för breda och avnämarmässigt inte tillräckligt specialiserade för att göra ett sådant resonemang troligt.

Hur, varför och på vilka grunder sker då rekryteringen av de tjänstemän som sedermera skall bekläda de högre tjänsterna? Har de blivit rekryterade direkt in på den nivå där vi hittar dem i samband med denna undersökning eller har de idogt arbetat sig framåt/uppåt under en längre tid? Är det ett träget arbete i vingården som är historien bakom en framgångsrik karriär i statsförvaltningen eller är det segrar och meriter vunna inom andra områden som är förklaringen? Vi börjar med att titta på vilka omständigheter som kan ha bidragit till att dessa blivande cheftjänstemän över huvud taget sökte sig till den statliga verksamheten.

Mellbourn fann i sin studie från 1971 att många – ungefär var tredje – hade någon förälder verksam inom den offentliga sektorn. Vanligtvis gällde detta emellertid en lägre nivå än den de undersökta själva skulle komma att bli verksamma på. Tittar vi på samma förutsättning tjugo år senare ser bilden något annorlunda ut på marginalen, men visar i stort sett samma grundmönster. Det är i vid pass en tredjedel av fallen som det finns någon inom den nära släkten som är eller har varit verksam inom den offentliga förvaltningen. Då räknar vi in både svar som indikerar ”släkttradition” och svar som anger antingen någon förälder eller person av den intervjuades egen generation.

Kan dessa uppgifter ge oss någon uppfattning om huruvida det finns några fasta mönster av rekrytering till den statliga verksamheten? När det gäller själva precisionen i uppgifterna är det i två riktningar som osäkerheten kan dra. För det första var vår fråga så formulerad att inte bara den statliga förvaltningen fångades in under rubriken offentlig förvaltning. För det

andra var det i vissa fall svårt att dra någon distinkt skiljelinje mellan att arbeta inom förvaltningen och att vara offentliganställd i största allmänhet. Det finns föreställningar om traditionstyngd rekrytering till den statliga sidan inom vissa släkter där karriärer som militärer, präster och jurister har "gått i arv" genom seklerna. Redan vid mitten av 1950-talet, när de våra borde ha blivit litet mer varse om vad arbetslivet skulle kunna erbjuda för framtida yrkesvägar, utgjorde dessa tre knappast huvuddelen av de statligt anställda, än mindre av alla offentligt anställda. Flera offentliga karriärer framstår dessutom troligtvis inte i första hand som offentliga utan snarare som yrkeskarriärer som sedermera inför inträdet i förvärvslivet faktiskt visar sig vara huvudsakligen förlagda till den offentliga delen av arbetsmarknaden. Man kan peka på sådana exempel som lärare och läkare. Dessa uppfattas sannolikt inte främst som offentliga karriärer utan som specifika yrkeskarriärer vars arbetsgivare dock ofta råkar vara en offentlig huvudman.

Återgår vi efter dessa inledande diskussioner till den mer klassiska föreställningen om "ämbetsmannatraditionen" inom vissa familjer får vi gå ett avsevärt antal år tillbaka i tiden. Adelsns tidigare privilegier när det gäller rekryteringen till högre tjänster inom förvaltningen försvann för närmare två hundra år sedan (i 1809 års RF) när det stipulerades att förtjänst och skicklighet skulle utgöra de enda kriterierna för anställning. Detta hindrar inte att man inom vissa släkter kunnat iaktta att utbildningar och yrken, liksom karriärer, nästan gått i arv, eller följt ett mönster av familjetradition. Dessa iakttagelser har varit spridda och främst gällt en och annan mer namnkunnig släkt. Vad innebär det då att våra tjänstemän till en icke försumbar del haft någon inom sin familj verksam inom den offentliga förvaltningen? Finns det kvar några spår av traditionens tyngd och förebildernas betydelse? Om det inte är utbildningen som styrt rekryteringen, och inte heller traditioner av yngre eller äldre datum, vad får då välutbildade personer att söka sig till den offentliga verksamheten? Är det något i denna verksamhet som framstår som särskilt attraktivt eller är det mer slumpartade inslag som fick dessa nu höga byråkrater att en gång söka sig till statens sold?

Vi kunde nyss notera att ungefär en tredjedel uppgav sig ha någon släkt inom offentlig sektor. Märkligt nog – eftersom det knappast stämmer med bilden av ämbetsmannatradition – är det inom affärsverken och departementen, och inte i första hand inom ämbetsverken, som dessa personer återfinns. En möjlig förklaring är att det *inte* är en ämbetsmannatradition i sedvanlig mening som vi fått fatt i, utan snarare att den erfarenhet som familjen haft av den offentliga verksamheten har rört mer vanligt förekommande inslag i arbetslivet, dvs. ordinära arbeten som lärare och polis samt inom posten och järnvägen, för att nu ta några exempel. Denna tanke stärks också av de uppgifter som presenterades ovan av det sociala ursprunget när det gäller affärsverken, men däremot inte för departementen. Dessa hade, som vi sett, en större andel av tjänstemän med ursprung i socialgrupp 1, vil-

ket talar mot något starkt inslag av ordinära arbeten i föräldragenerationen.

Vad som emellertid visar sig överskugga familjetradition som rekryteringsgrund är omständigheternas makt. Förvisso kan familjetraditionen också sägas höra dit. Man väljer inte sina föräldrar. Men två andra svarsalternativ, det ena som tog sikte på att "jobb inom den offentliga förvaltningen passade väl ihop med utbildningen", och den andra, att "det var en ren slump", bär ännu klarare drag av oförutsägbarhet. Vart och ett av dessa kodningsalternativ uppträder mycket oftare än det fåtal personer som både uppger sig ha familj inom offentlig förvaltning och att detta påverkat deras karriärval. Dessa uppgår nämligen endast till 13 stycken.

Nu kan det ju finnas helt andra orsaker till att man söker sig till den offentliga verksamheten, faktorer som gör att denna framstår som ett positivt val. Bland sådana faktorer framstår framför allt "intresse för samhällsfrågor" som en ganska vanlig orsak. Det förefaller också vara ett i högsta grad relevant kriterium. Det hade varit intressant att kunna jämföra med andra, alternativa livsbanor för sådana personer som uppgav sig omfatta intresse för samhällsfrågor. Somliga söker sig i samma syfte till andra områden som att arbeta inom journalistik, politik eller intresseorganisationer för att nu nämna några. Vad skulle göra det speciellt intressant att söka sig till offentlig tjänst? Men något sådant jämförelsematerial har vi inte tillgång till. Vi kan här endast belysa vissa aspekter av vad som en gång fick de våra att välja bana samt vilka alternativ som just för dem framstod som aktuella att välja bland, i den mån de uppfattade sig ha något val över huvud taget.

Nära hälften (110 av 210 tjänstemän) angav svar som uppfattades indikera att det snarare var omständigheternas makt än ett klart val som avgjort varför det blev den offentliga förvaltningen. Det var med andra ord sällan den offentliga förvaltningen återgavs som speciellt attraktiv genom att antingen lönenivå, verksamhet, typ av jobb, karriärmöjlighet eller trygghet pekades ut. Vad kan då detta grundmönster förväntas praktiskt innebära för våra tjänstemän i deras fortsatta karriärer?

Det förefaller rimligt att tro att den som kommit till den offentliga verksamheten mer av en slump också skulle vara benägen att snart lämna den om och när han/hon finner att den inte erbjuder vad som förväntades, även om förväntningarna snarast hade karaktären av icke uttryckta krav.

Av den generation vi undersöker har en och annan (egentligen huvuddelen) av de tjänstemän som påbörjade sin karriär under den aktuella perioden trots allt hamnat utanför våra urval. För det första intresserar vi oss endast för eliten. Det finns sannolikt inslag av såväl selektion som självselektion i detta i förhållande till vilka som en gång började. Frågan inställer sig om de som omfattas av undersökningen var mer eller kanske mindre karriärbestämda än de som inte avancerat lika långt. Det förefaller paradoxalt om personer med starkare målinriktning vad gäller karriären inte hunnit lika långt, medan de som var mindre bestämda kommit längre. Eller skulle en

mindre grad av klarhet i yrkesvalet tala för förekomsten av ett större mått av flexibilitet och anpassningsförmåga? Det går samtidigt att föra resonemanget vidare och anta att de som inte hade någon bestämd uppfattning vid inträdet i förvaltningen inte heller har någon bestämd uppfattning om vad som bjuds utanför och dessutom inte bryr sig särskilt mycket om vad som utgör möjliga alternativ så länge kraven tillfredsställs på en rimlig nivå. Det skulle handla mer om satisfiering än om optimering.

Ett annat sätt att försöka ringa in vilken väg dessa chefstjänstemän besträtt på sin marsch till den administrativa toppen är att ta fasta på hur de nått sin nuvarande position; en aspekt gäller i vilken utsträckning de har erfarenheter från i någon mening andra eller annorlunda verksamheter. Detta skulle kunna bekräfta misstanken att den nuvarande verksamheten som högt kvalificerad tjänsteman inom staten inte varit något självklart val.

Låt oss börja med det sätt varpå den nuvarande tjänsten erhöles. Endast ett mindretal (drygt 10 procent) inom departementen och verken uppger att de uppmanades att söka den tjänst de nu har. Ingen – föga förvånande – bland statssekreterarna eller generaldirektörerna uppger att så skett. Det finns för dessa två kategorier inte heller något ansökningsförfarande ens i bildlig bemärkelse. Här handlar det om att man blir tillfrågad. Den kategori där det visar sig vanligast att ha blivit uppmanad att söka är affärsverken. Kan det – än en gång – ha att göra med att denna kategori utgör en blandform av sedvanlig förvaltning och affärsföretag? Det sedvanliga sättet för anställning inom förvaltningen stipulerar vissa regler och procedurer vid anställningsförfaranden. Affärsföretag brukar vid jämförelser beskrivas som organisationer med en mer flexibel personalstruktur där man sedan länge inte har några formella krav på behörighet. Dessutom har där gällt anställningar i stället för den offentliga sektorns – i sann webersk efterföljd – långa fixering vid tjänster. Det ligger nära till hands att föreställa sig att anställningsförfarandet är mindre strikt, att uppmaningar och aktiv rekrytering är vanligare, men att samtidigt de formella kraven likafullt måste uppfyllas genom sedvanligt ansökningsförfarande. Bland affärsverken är förekomsten av svaret ”uppmanad att söka” tre gånger så vanlig som i de två andra nämnda kategorierna. Under senaste åren har det inträffat förändringar som undanröjt en del av skillnaderna mellan privat och offentlig anställning och som borde innebära att också affärsverkens särart minskat något.

Nå, var kom då de högre tjänstemännen ifrån? Präglades deras yrkesverksamhet av lång och trogen tjänst inom en och samma organisation, eller uppvisar de mönster som indikerar att de har erfarenheter från stora delar av förvaltningen och kanske också andra delar av arbetslivet?

När det gäller departementen och ämbetsverken är det drygt hälften (57 procent) som var anställda inom samma departement eller myndighet innan han/hon tillträdde sin nuvarande befattning. Inom affärsverken var motsvarande siffra något lägre, strax under hälften (45 procent), medan den för

statssekreterarna låg på 25 procent. Även om internrekryteringen av chefstjänstemännen inte var total, kan man med fog säga att skillnaden mellan departementen och ämbetsverken å ena sidan samt affärsverken å den andra var påtaglig om än inte slående stor. Det kanske förvånar mer att statssekreterarna ändå i så pass stor utsträckning som till en fjärdedel arbetade inom samma departement där de nu är statssekreterare. I avvaktan på senare analys för just denna kategori kan vi här presentera två möjliga tolkningar. Den ena pekar i riktning mot att det är politiskt sakkunniga som i dessa fall utses till statssekreterare. Den andra att det är personer med (högre) tjänstemannastatus som ömsat skinn och blivit mer (och öppet) politiska genom att övergå från tjänstemannabanan till att upprätthålla den erkänt politiska befattning som statssekreterarsysslan numera utgör (Larsson, 1986). Samtidigt skall vi hålla i minnet att den övervägande delen av statssekreterarna ändå kommer någon annanstans ifrån än det departement där de är just statssekreterare.

Det finns ytterligare en fråga som kan belysa hur våra tjänstemäns vägar genom förvaltningen bildar igenkännbara mönster. Genom sammanvägning av den intervjuades svar på frågor om karriärvägen har kodaren gjort en bedömning av vad som fram till den nuvarande befattningen har varit intervjupersonens huvudsysselsättning. Svarsfördelningarna är slående lika. Drygt en tredjedel (34–39 procent) av de tre "vanliga" kategorierna av tjänstemän (departementsråd samt chefstjänstemän i ämbetsverk och affärsverk) har haft sin huvudsakliga sysselsättning just inom den organisation där de nu arbetar. Denna uppgift kan emellertid inte tolkas så att de har jobbat mycket länge på sin nuvarande tjänst. Genomsnittligt handlar det om att ha suttit omkring fem år på den nuvarande tjänsten (oavsett kategori) för dessa tre grupper av tjänstemän. Detta måste i stället tolkas som trohet mot organisationen. Den höga befattningen kan uppfattas som tecken på kanske främst hög kompetens inom fackområdet men ger också utrymme för tolkningen att lång och trogen tjänst kan spela in.

Detta avancemang skedde emellertid vid något olika stadier i våra intervjuades yrkesverksamma liv, även om skillnaderna ibland kan förefalla förvånansvärt små. Statssekreterarna och departementsråden var i genomsnitt 43 år när de började på sitt nuvarande jobb. Ämbetsverkens och affärsverkens chefstjänstemän hade hunnit några år till på livets bana, till 47. Generaldirektörerna, slutligen, hade hunnit bli närmare 49 år. Mönstret presenterar knappast några överraskningar jämfört med den sedvanliga föreställningen om Regeringskansliet som en arbetsorganisation – präglad av ungdom, dynamik och flexibilitet – och med en arbetstakt som kräver mer av arbetskapacitet än av lång eller bred erfarenhet.

De inslag som tillskrivs departementen (men med politiska förtecken) brukar också tillskrivas ekonomisk verksamhet i gemen; i båda fallen görs detta i kontrast till sedvanlig förvaltningsverksamhet. De enkla mått vi an-

vänder här ger dock inte heller affärsverken något försteg framför ämbetsverken.

Att generaldirektörerna hamnar i äldsta gruppen är heller knappast förvånande. Vi kunde tidigare se att chefstjänstemännen i affärsverken låg mycket nära kollegorna i ämbetsverken i ålder när det gällde tillträde till den nuvarande tjänsten.

Går vi tillbaka till den verksamhet som mest satt sin prägel på yrkeskarriären kunde vi nyss notera att drygt en tredjedel huvudsakligen varit stationär och att detta gällde samtliga stora kategorier av tjänstemän. Ser vi på vad som därefter framstår som de vanligaste områdena kan vi för statssekreterare, generaldirektörer och departementsråd också notera att omkring 20 procent har erfarenhet av att ha suttit i något annat departement eller någon utredning. För chefstjänstemännen i ämbetsverken kan vi å andra sidan finna att vid pass en tiondel i stället har erfarenhet från något annat ämbetsverk.

Vid behandlingen av frågor och svar om karriärvägar har vi inte råkat på exempel på erfarenheter från andra delar av arbetslivet särskilt ofta. Detta gäller såväl näringslivet som att exempelvis ha varit egen företagare eller forskare. Få personer har provat på något sådant. Den sammantagna bilden är mycket klar. Rörligheten är låg. Den är nästan försumbar mellan privat och offentlig sektor, men den är inte heller särskilt påtaglig ens mellan eller inom olika delar av den offentliga verksamheten. (Jfr RR rapport 1994/95:12 och rapport 1995/96:7.)

Nå, om i stort sett inga vägar bär ifrån den statliga förvaltningen, vad är det då som bär dit? Vi har redan bekantat oss med förekomsten av "familjetradition" som anledning till att de högre tjänstemännen i vardande har beträtt en karriär likartad den som nära anförvanter tidigare gjort. Det uppslaget gav inte särskilt mycket av information eller förklaringar. Bilden vi fick vid en sammanföring av de övriga svarsalternativen kan kanske inte sammanfattas lika storslaget som titeln på en italiensk opera – "Ödets makt" – men väl som ett resultat av slumpens skördar.

Detta ger oss anledning att fråga hur djupt anpassningen och identifieringen med den offentliga verksamheten sitter, och om våra resultat över huvud taget ger anledning att tala om tjänstemännen som en urskiljbar grupp när det gäller annat än formella och funktionella aspekter, men inte vad det gäller exempelvis att vara en grupp som socialt företer några andra tecken än resten av befolkningen i motsvarande positioner. Bilden av den klassiska ämbetsmannen förefaller åtminstone inte kunna leda oss särskilt långt som hjälp i analysen när det gäller den bild som rekryteringsmönstren uppvisar.

Vi ställde också en fråga (som om inte förr så nu vid analysen visar sig ha varit välmotiverad) om huruvida intervjupersonen någon gång tänkt sig något annat verksamhetsområde än den offentliga förvaltningen. Man kan urskilja tre grupper av svarande.

För det *första* har vi den trots allt inte helt försumbara skaran som faktiskt prövat på att arbeta inom andra delar av samhällslivet. Här framträder framför andra två kategorier, statssekreterarna respektive tjänstemännen inom affärsverken. Statssekreterarna har i de flesta fall erfarenhet *inte* uteslutande från politisk verksamhet utan – i den mån det går att urskilja något mönster – en viss erfarenhet från offentlig förvaltning, i flera fall i kombination med att ha arbetat någonstans inom Organisationssverige eller inom ett politiskt parti. Kollegorna inom affärsverken står det likartat – men annorlunda – till med. Där är det på motsvarande sätt faktiskt inte det privata näringslivet som har utgjort ett alternativ för särskilt många i praktisk handling. Dessa uppgår endast till 13 procent. Något fler har i stället erfarenhet från både offentlig förvaltning och det privata näringslivet (16 procent). Totalt utgör dock dessa, den offentliga verksamhetens kommersiella företrädare, den kategori som i störst utsträckning har erfarenhet från andra delar av arbetslivet. Den andelen uppgår till nästan hälften.

Den *andra* gruppen utgörs av dem som någon gång övervägt en annan inriktning av sin karriär än den offentliga förvaltningen. Om vi närmare betraktar dessa potentiella "icke-förvaltare" hittar vi dem emellertid i mycket större utsträckning jämnt spridda än de med faktisk, praktisk erfarenhet av världen utanför. Både bland tjänstemännen inom departementen och de centrala ämbetsverken uppgår de till omkring 30 procent. Bland affärsverken utgör de lustigt nog ett något mindre inslag, strax över 20 procent. Förklaringen här till kan vara det faktum vi nyss berörde, att betydligt fler faktiskt redan har erfarenhet från andra sektorer av arbetslivet och att frågan i så fall inte explicit ställts eftersom de uppenbarligen har kunnat tänka sig att arbeta inom andra än de offentliga domänerna. Den följdfråga som hade varit en naturlig fortsättning på resonemanget, nämligen hur de med dubbel erfarenhet ser på skillnader och likheter mellan den offentliga och den privata sektorn, måste vi tyvärr lämna därhän. Detta är förvisso en synnerligen intressant frågeställning, men den kommer inte att behandlas i detta avsnitt om rekrytering och karriär, utan i ett annat sammanhang (se kap.9).

För det *tredje* har vi så den grupp som inte har vare sig erfarenhet av eller har övervägt någon annan inriktning på sitt yrkesverksamma liv. De utgör den sista femtedelen och är jämnt företrädda såväl bland generaldirektörer som bland tjänstemän inom departement och verk.

Vilken bild framträder när vi försöker sammanställa alla olika uppgifter och fragment som rör karriärvägarna? Det som slår en som betraktare är den vikt som tillskrivs slumpen eller tillfälligheternas spel som förklaring till att det blev den offentliga verksamheten. En annan faktor är den i stort sett obrutna karriärvägen inom förvaltningen. Väl inne i apparaten är det inte särskilt många som ens överväger att söka sig till annan verksamhet. Det förefaller finnas blott två vägar ut: antingen till annan hög statlig befattning eller en framtida avgång med pension.

I vilken utsträckning kan man förmoda att detta är ett mönster som har varit förhärskande under en längre tidsperiod, eller är det ett mer tidsbundet fenomen? Den generation höga tjänstemän vi undersökt gjorde sitt inträde i offentlig tjänst under en expansiv period. När de väl nådde sina nuvarande höga positioner präglades den offentliga verksamheten i stället av kontraktion. Kan detta spela in som en del av förklaringen till att vi hittar så litet av rörlighet bland tjänstemännen vid 1990-talets början?

Ovanstående utgör ännu ett exempel på en analys med utgångspunkt från generation. Men vad skulle ett livscykelresonemang innebära? Vi kan konstatera att även om det för de flesta av denna kommande elit inte var någon självklarhet vad det gällde inriktningen på yrkeskarriären – innan den beträddes – har den blivit det under den period som själva karriären beskriver. Det kan finnas flera orsaker till detta. Tre kan nämnas som mer plausibla än andra. Om vi fortsätter livscykelresonemanget kan vi konstatera att personerna i fråga har hunnit nå en så pass hög position och en så pass stadgad ålder att det sällan inträffar att personer med en dylik kombination gör byten som innebär radikala förändringar av inriktningen av sitt yrkesliv. Den andra faktorn rör socialisation. Även om personerna inte var klara över vad de en gång valde när de började sin statsapparatsbana har karriären uppenbarligen varit till ömsesidig båtnad, både för personerna i fråga och för arbetsgivaren. Annars skulle de inte blivit kvar respektive givits möjlighet till avancemang. Den tredje faktorn utgör den höga grad av slutenhet som den offentliga karriären uppenbarligen uppvisar. Måhända är förhållandena likartade på den privata sidan. I huvudsak måste den bokföringsmässigt bli en spegelbild av det vi ser här. Om få kommer från den privata sidan till förvaltningen och likaledes få går från den statliga förvaltningen till någon annan del av arbetslivet, måste resultatet rimligtvis bli att det ser likartat (men omvänt) ut på den privata arbetsmarknaden. Inom sig kan denna däremot uppvisa en mycket högre dynamik än den statliga förvaltningen. Storleksmässigt förhåller de sig dessutom ungefär i proportionerna 1 (statligt): 2 (kommunalt): 4 (privat), vilket ger en fingervisning om att det privata näringslivet borde ha mer att erbjuda av valmöjligheter (Söderlind–Petersson, s.133).

Förtroendeuppdrag

Ett inslag i den sociala bakgrunden som kan ha betydelse för hur en enskild byråkrat orienterar sig i omvärlden är dennes relationer till vad som numera ofta benämns "det civila samhället". Föreningslivet brukar framhållas som ett tidigt sätt för enskilda individer att integreras i den offentliga sfären och lära sig vilka spelregler som gäller för social samvaro och för att hante-

ra frågor som kräver gemensamma insatser. Vi skall i detta sammanhang inskränka oss till att se på vissa delar av Organisations- eller Föreningssverige och på detta sätt komplettera bilden av beslutsfattarnas bakgrund och utbildning.

Föreställningen att kontakter har betydelse för en organisations funktionssätt gentemot omvärlden går igen i mycket, från diskussioner kring frågan om förekomsten av järntrianglar, till betydelsen av medborgerliga initiativ och dygder i samband med undersökningar om socialt kapital. I det svenska samhällslivet ingick länge ett starkt inslag av hög organisationsgrad och i styrelserna för offentliga organ förekom representanter från intresseorganisationer, liksom att organisationer stundom påstods fullgöra offentliga funktioner. Organisationer och organisationsmedlemskap fyllde en viktig men många gånger omdiskuterad samhällsroll.

Referenser till och kontakter med omvärlden kan ske på ett par i princip skilda sätt. Antingen kan tjänstemän representera sina organisationer i andra offentliga, nationella eller internationella fora, eller i tjänsten ha kontakter med delar av omvärlden (detta behandlas i kapitel 5), eller så kan de som enskilda individer ha privata kontakter som ger erfarenheter, kunskaper och referenser som bidrar till den omvärldsorientering och därmed det diffusa inslag i förutsättningarna för verksamheten som kan kanaliseras via byråkraternas "omvärldsbild".

Medlemskap i organisationer som är uppbyggda på demokratisk basis kan också förväntas främja förståelse för hur betydelsefullt det är att ha relationer till företrädare för andra organisationer som kan verka inom det egna förvaltningsområdet. Det kan bidra till att förvaltningsverksamheten inte bedrivs avskilt såsom i ett vakuum, utan med insikten om att det är viktigt att upprätthålla goda relationer inte bara med den politiska överhögheten utan också med allmänheten samt dess olika mer eller mindre specialiserade företrädare för avnämarna.

Även om vi inte har tillgång till uppgifter som rör förhållandet för intervjupersonerna under deras uppväxt- och studietid, utan bara i nutid, kan en genomgång av deras engagemang i det civila samhället i denna form ge en grund för den analys som senare genomförs om de kontakter tjänstemännen i allmänhet har i sitt jobb. Det faktum att vi i 1990-talets undersökning – till skillnad från 1970-talets – saknar uppgifter från den intervjuades ungdomstid, gör att ett försök att väva in medlemskap och uppdrag i ett jämförande resonemang som rör socialisation med nödvändighet måste bli haltande. Vi kommer därför att i huvudsak avstå från att beträda den vägen.

Om vi till att börja med ger en grov bild av byråkraternas och politikernas medlemskap i organisationer finner vi att de fördelar sig i tre huvudgrupper med riksdagsledamöter, kommunpolitiker och statssekreterare i en grupp med i genomsnitt 3,3–4,0 olika typer av medlemskap per person, en grupp där den övervägande delen av tjänstemännen finns med mellan 2,2

och 2,4 medlemskap, samt till sist en liten grupp som ensam utgörs av chefstjänstemännen inom affärsverken. Denna ligger lågt och långt ifrån övriga genom sin notering på 1,4.

Ser vi sedan på i vilken utsträckning våra intervjupersoner (utöver medlemskap) också innehar förtroendeuppdrag i föreningar och organisationer hittar vi ett likartat mönster, men skillnaderna är inte fullt lika slående. Även här hamnar riksdagsledamöter, kommunpolitiker och statssekreterare högt och chefstjänstemännen i affärsverken lägst. De kommunala tjänstemännen återfinns i förhållande till de tre politikanknutna kategorierna respektive övriga tjänstemän närmare de förstnämnda. Affärsverkens tjänstemän ligger dock här inte fullt lika långt efter som när det gällde medlemskap.

Efter denna översiktliga bild skall vi ta oss en närmare titt på om de olika kategorierna av tjänstemän återfinns i samma typer av föreningar eller om också detta skiljer dem åt. Det är inte någon särskilt detaljerad eller precis bild vi kan få med dessa uppgifter som grund. Men de ger likafullt en bild av i vilken utsträckning våra urval av eliten är isolerade från det omgivande samhället i större eller mindre utsträckning. En jämförelse med politiker på två nivåer ger också besked om hur uppgifterna om tjänstemännen kan tolkas. Valda ombud på lokal och central nivå brukar framhållas som de kategorier av företrädare som har mest kontakter med gemene man i olika sammanhang. Byråkraterna brukar däremot framstå, och inte minst framställas, som isolerade individer som arbetar fjärran från de personer som de skall tjäna och vars erfarenheter mer betingas av vardagens logik. Har dessa bilder något faktiskt underlag? Vi skall se hur långt materialet kan ge oss besked. Följande typer av organisationer täcks av vårt frågeformulär: fackliga, politiska, religiösa, ideella, kulturella samt idrottsliga.

Medlem i någon facklig organisation är i genomsnitt nästan två tredjedelar av våra intervjupersoner. Bland våra kategorier är det riksdagsledamöter, departements- och ämbetsverkstjänstemän och de kommunalt verkssamma som ligger nära detta genomsnitt. Generaldirektörerna och affärsverkstjänstemännen ligger påtagligt lägre (omkring 40 procent), men den kategori som har den högsta noteringen utgörs av statssekreterarna. Bland de relativt få som har fackliga förtroendeuppdrag (andelen ligger vanligtvis i intervallet 2–4 procent) ligger riksdags- och kommunpolitiker i täten följda av de kommunala chefstjänstemännen.

Ser vi sedan på politiska organisationer har de två politikerkategorierna redan från början antagits vara medlemmar i en sådan organisation. Statssekreterarna uppger samtliga att de är medlemmar i någon politisk organisation. Tolkningen och betydelsen av detta torde vara klar. Statssekreterarsysslan är inte bara i teorin en politisk tjänst utan också i praktiken. Hur detta skall tolkas har vi diskuterat i ett annat sammanhang (Linde-Wallin, 1992). Även generaldirektörerna är till en ansenlig del (hälften) medlemmar i något politiskt parti. Departementsråden är det till drygt en tredjedel, tätt

följda av de kommunala byråkraterna. Sist kommer – kanske inte helt förvånande – chefstjänstemännen inom affärsverken, av vilka endast knappt 10 procent är medlemmar i ett politiskt parti. Det är svårt att meningsfullt ge något medelvärde för samtliga kategorier att ha som jämförelsebas, eftersom två av dem (riks- och kommunpolitiker) har medlemskapet i ett politiskt parti som en förutsättning för att över huvud taget vara medtagna i undersökningen.

De tre typer av organisationer som härnäst visar upp ett stort antal medlemmar är ideella, kulturella och idrottsliga organisationer. Någon åtskillnad har inte gjorts mellan vilka organisationer det är som våra intervjupersoner är medlemmar i, inte heller om en person är medlem i en eller flera (vilket får antas inträffa oftare inom dessa organisationer än inom politiska eller fackliga organisationer). Mönstren som utkristalliserar sig blir också annorlunda än tidigare. Våra tidigare sistkomlingar från affärsverken är fortfarande vanligtvis sist i raden (detta märks mest bland kulturella organisationer, men inte i samma ursträckning bland idrottsliga). Man kan också notera att samtliga kategorier antecknas för högre värden när det gäller att inneha något förtroendeuppdrag inom en ideell organisation. Förklaringen kan sannolikt finnas i att tjänstemännen och politikerna är medlemmar i flera ideella (och kulturella) organisationer, medan det är mindre vanligt med fler än ett medlemskap i politiska och fackliga organisationer där regler om medlemskap vanligtvis anger som villkor att man inte får vara medlem i mer än en åt gången.

Den organisationstyp som samlar minsta antalet medlemmar och också får mycket få noteringar för förtroendeuppdrag är kanske något förvånande religiösa organisationer. Ingen av statssekreterarna, generaldirektörerna eller departementsråden uppger sig vara medlem. Här hamnar således inte längre de affärsverksanställda sist utan faktiskt på den övre halvan, vilken dock leds av riksdagsledamöterna. Det är uppenbart att dessa personer inte spontant inbegriper statskyrkan bland de religiösa organisationerna. Vore så fallet skulle åtminstone andelen medlemmar ligga betydligt högre. Det vägda genomsnittet ligger nu i stället på endast ca 4 procent.

Vad ger då sammantaget dessa uppgifter om eliternas kopplingar till olika typer av organisationer, vilka – sånär som på möjligen politikerna och deras medlemskap i politiska organisationer – faller utanför deras "tjänsteutövning"? Den jämförelse vi på detta stadium kan göra är att se hur olika undersökningskategorier ser ut i jämförelse med varandra. Den mest slående iakttagelsen är den speciella ställning som cheferna inom affärsverken in-tar. De utgör en så pass särskild kategori att den nästan motiverar att kallas säregen i förhållande till de övriga. Vi har tidigare kunnat se andra exempel på att chefspersonerna inom affärsverken framstår som något av främmande fåglar inom våra elitkategorier. Den närmast liggande förklaringen är att tolka deras karaktäristika som ett utslag av släktskap med motsvarande

tjänstemannakategorier inom det privata näringslivet och med normer, mönster och beteenden som har mer med företagsvärlden att göra än med övriga delar av den offentliga förvaltningen.

I övrigt kan vi konstatera att är det någon organisation man är medlem i så är det en facklig, men att den ändå inte samlar mer än ca två tredjedelar av våra personer sett över samtliga kategorier och att de flesta grupper ligger nära denna andel. Man kan också konstatera att den andel som är medlem i något politiskt parti är ganska stor i jämförelse med samma siffror för övriga medborgare och att till och med ämbetsverkens tjänstemän, som alltså utgör den kategori som ligger näst lägst, visar en frekvens som är drygt tre gånger högre än för affärsverken. Att religiösa organisationer inte utgör något stort engagemang för våra elitpersoner är uppenbart. De kategorier som uppvisar de högsta noteringarna inom den lilla skara som ändå uppger sig höra dit leds av riksdagsledamöterna.

Diskussion

Att studera social bakgrund och karriärvägar ger besked om just bakgrund och karriärvägar, mer eller mindre klargörande beroende på hur pass ingående och noggrant uppgifter insamlats, bearbetats och tolkats. Men vad fångar sammantaget de egenskaper och sociala faktorer som den sociala bakgrunden beskriver och vad säger det mönster av vägar som spåren av karriärer tecknar?

Låt oss först ta itu med den sociala bakgrunden. Föreställningen om att den sociala bakgrunden har stor betydelse har fått sitt främsta uttryck i tanken på representativ byråkrati (Kingsley, 1944) och sedermera prövats i samband med diskussioner om socialisation (Lægreid–Olsen, 1978). Den bärande tanken är att en byråkrati för att kunna leva upp till sin tilldelade roll och uppfylla de krav som ställs på den i ett demokratiskt styrt samhälle bör kunna uppvisa karaktäristika som återspeglar befolkningens, eller åtminstone inte bjärt kontrasterar mot denna. Nu kan representativitetskravet uppfyllas på två vitt skilda sätt. Denna inriktning av representativiteten, den sociala, utgör bara det ena alternativet. Den andra brukar beskrivas som åsiktsrepresentativitet. Den första tar som utgångspunkt en förmodad kausal kedja som innebär att uppväxt och utbildning danar personligheten i så pass stor utsträckning att senare inträffade händelser och erfarenheter aldrig riktigt kan överflygla de första grundläggande erfarenheterna. Dessa utgör ett socialt arv som medbringas för resten av livet. Den andra inriktningen tar i stället fasta på åsiktsöverensstämmelse. Delar i detta fall tjänstemännen de åsikter som gemene man har i så pass stor utsträckning att de kan ses som representanter för hela befolkningen? Har tjänstemännen

samma referenser och utkikspunkter som underlag för det arbete de utför, vilket inbegriper att fungera som experter och rådgivare inom områden som senare blir föremål för beslut från statsmakternas sida? Till denna kategori hör de ofta uppblossande diskussionerna om politisering i betydelsen rekrytering på grund av överensstämmelse när det gäller uppfattningar och åsikter. Båda dessa huvudinriktningar av representativitet kan emellertid framstå som lite fyrkantiga i detta sammanhang, framför allt i mer renodlade tappningar. En tredje – och i viss mån syntetiserande inriktning – tar i stället fasta på de formativa inslagen hos den socialiserande faktor som erfarenheter alltid innebär, i större eller mindre utsträckning.

Mycket av det som möter en person som beträtt en väg som tjänsteman i staten kan inte omedelbart knytas till tidigare kunskaper eller erfarenheter. Det handlar knappast om de normer och bevekelsegrunder som är förhållande inom en viss socialgrupp eller som skulle följa av en särskild utbildning eller stamort på jorden. Det handlar i stället, skulle vi vilja hävda, mycket mer om grundläggande reaktions- och värderingsmönster som så att säga ligger i personligheten. Detta paras med en omgång av socialisation som hör till ett senare skede i livet. Inslag i tjänstemannens professionalisering tar vid. Denna inträder i och med att normer och uppfattningar gör sig gällande som kan hänföras till mer strukturellt betingade faktorer knutna till arbetsplatsen eller till den yrkesverksamhet i snävare mening som någon bedriver.

Kan vi med utgångspunkt från de uppgifter som hittills presenterats finna stöd för en uppfattning som hävdar den *andra omgångens* socialisation till skillnad från den gängse socialisationslitteraturens betoning av uppväxtårens betydelse? Försök att besvara frågan måste anstå till dess de yttringar som socialisationen skulle medföra är urskiljbara. Detta kommer först i senare avsnitt som återger och analyserar uppfattningar och normer som kan knytas just till tidiga eller sena erfarenheter (se vidare kapitel 6 och 7).

Låt oss för ett ögonblick se vad vi kan få för bild av de tjänstemän som uppger att de själva sökte sig till den offentliga förvaltningen. Det är framför allt personer inom två kategorier som anger att de mer aktivt sökte sig till den offentliga sektorn och samtidigt uttrycker detta i positiva termer. Generaldirektörerna och departementstjänstemännen anför en önskan att kunna göra "en samhällelig insats" eller anger att de har ett "stort intresse för samhällsfrågor". De utgör emellertid inte någon särskilt månghövdad skara. Det handlar förvisso om fler än dem som anför att de helt enkelt var tvungna att hitta ett arbete, men färre än dem som angav att det passade bra med tanke på den utbildning de skaffat sig.

Statssekreterarna utnyttjar ett annat svarsalternativ i motsvarande utsträckning, vilket anger att det är politiska eller ideologiska skäl som fått dem att söka sig till den offentliga verksamheten. Det storstilade kodningsalternativet som i den tyska undersökningen benämns "Gesellschaftliche

gestaltungsmöglichkeiten”, dvs. att kunna påverka samhällsutvecklingen, samlade ett mycket litet antal noteringar och omfattades nästan uteslutande av statssekreterarna.

Det faktum att vi funnit ett oklart intresse för att arbeta inom den offentliga verksamheten (innan karriären påbörjades) parat med det helt uppenbara förhållandet att så få sedan lämnar verksamheten, motiverar att vi tar oss en kort titt in i ett annat avsnitt för att preliminärt utläsa i vilken utsträckning våra svarande uppgav att de var nöjda eller missnöjda med den tjänst de hade vid undersökningstillfället.

Det är påfallande hur stor andelen är som uttrycker tillfredsställelse med sitt jobb.¹ De olika tjänstemannakategorierna ligger genomgående på 75 procent eller däröver. Att indikationen är så pass stark talar för att de många tjänstemän som i ett tidigare skede av sitt liv till stor del inte hade några ambitioner att beträda just en ämbetsmannakarriär eller söka sig till den offentliga sektorn ändå funnit sig mycket väl tillrätta och funnit utlopp för vad det nu var de önskade få utlopp för inom sitt arbete.

Detta förhållande kan ges olika tolkningar. En första och ganska plausibel sådan är att anpassningsförmågan hos individerna är stor. Kanske är det just frånvaron av bestämda önskemål, uttryckta ambitioner och förutfattade meningar i samband med inträdet i arbetslivet som lagt grunden för en anpassning till de uppfattningar och spelregler som gällt inom organisationen. Detta har gjort en hög grad av inomorganisatorisk socialisation möjlig, med ty åtföljande framgång i yrket. En annan tolkning är att se resultaten som utslag av selektion och/eller självselektion. Då handlar det om att karriären beskriver ett mönster av framgång för de personer arbetsgivaren funnit utföra sitt arbete väl. Det är sådana personer vi per definition har fått med i denna undersökning. Dem vi inte har fått med är sådana som inte varit fullt så framgångsrika eller som aktivt sökt sig bort från den statliga verksamheten av skäl som är okända för oss. Men oavsett vilken förklaringen är, är det ändå påfallande i vilken hög grad våra intervjupersoner funnit sig väl tillrätta.

Resterande tjänstemän har till övervägande del givit ett balanserat omdöme med för- och nackdelar vägande ganska jämnt. De som inte funnit sig väl tillrätta eller givit uttryck för att nackdelarna överväger är mycket få: en enstaka generaldirektör samt en handfull tjänstemän inom ämbetsverken.

Vad får vi då sammanfattningsvis för bild av den svenska högre statstjänstemannakåren när vi betraktar social bakgrund, utbildning och karriärvägar?

Homogenitet, provinsialism och slump är de termer som framstår som både möjliga och kanske mest relevanta för att beskriva de karaktäristiska dragen hos denna grupp när det gäller bakgrund och karriärvägar. Homogenitet brukar vara ett drag som vanligtvis får stå som rubrik när det gäller sammanfattande bilder av högre byråkrater i *andra* länders förvaltningsapparater. Bilden av den bildade – och företrädesvis vid Cambridge eller Oxford

utbildade – generalisten av god börd får många gånger stå som sinnebild för den brittiska förvaltningstraditionen (Brown, 1971). Den franska teknokratiska högre tjänstemannen med bakgrund i någon "grande école" med dess elitistiska inriktning och sammanhållna klassbakgrund (men främst inom det högre parisiska borgerskapet och inte aristokratin) är en annan av dessa bilder och klichéer av en personifierad statsapparat som är i omlopp (Suleiman, 1973).

En tillspetsning av den svenska bilden kunde på motsvarande sätt bli att betona dess brist på distinkta karaktäristika. Att det snarare är en slump som fört personerna dit där de nu hamnat och att det finns mycket litet av den målmedvetenhet och viljeinriktning som man vanligtvis sammankopplar med de två utländska förebilderna. Ett stort inslag av homogenitet finns där: socialt, geografiskt och till viss del utbildningsmässigt, men till vad nytta?

Det finns onekligen spår av inslag från "de tre c:na" (se kapitel 1). Åtminstone kan man peka på att de mönster vi kunnat urskilja bland "hårddata" utan vidare spisning går att tolka på ett sådant sätt att de ger förutsättningar för att de mjukare – men samtidigt mer handlingsrelevanta – karaktärsdrag för eliten som begreppen *consciousness*, *coherence* och *conspiracy* står för, faktiskt skall kunna urskiljas om de finns. I detta skede har vi ännu inte konfronterats med elitens mentala sidor på det sätt *consciousness* förutsätter, men att det finns en grund för en sammanhållning, *coherence*, är uppenbart; vidare har sådana gemensamma drag, eller likartade bakgrunder, kartlagts som kan utgöra en bas för gemensamt handlande, och som fångas med *conspiracy*. Men i ett avseende är hänvisningen till "de tre c:na" en klar överlappsgärning. Mönstren – liksom intrycken från intervjuerna – talar i mycket liten utsträckning för att de utgör resultatet av ett fåtal individers gemensamma intentioner, något som trots allt också ryms i c:na (och än mer så om man läser in drag av konspiration). Någon samordnande aktör av dignitet har vi inte kunnat urskilja, däremot kraften i vissa mönster över tid. Men kanske är mönstren starkare och mer bestående om de uppträder utan någon mental motor än om de hade haft en?

Den forna föreställningen av den svenska ämbetsmannen – en inhemsk variant av den klassiska byråkraten – när det gäller ursprung och utbildning finns det inte mycket kvar av; inte heller de drag som Rothstein (Rothstein, 1986) tecknat som karaktäristiska för en kaderförvaltning. Den svenska högre tjänstemannen uppvisar förvisso karaktärsdrag som särskiljer honom från mannen på gatan ur ett elit-massa-perspektiv, men det är svårt att hitta några drag som gör att det bland ett antal unga personer skulle gå att förutsäga vilka som skulle komma att hamna i den statliga apparaten för större delen av sitt liv och vilka som skulle söka sig andra vägar.

Detta kan ha flera förklaringar. Den offentliga verksamheten har drag av att vara ett konglomerat, en stor diversehandel, som täckt in mångahanda slag av verksamheter, inriktningar och organisatoriska utformningar, även

om en viss renodling när det gäller verksamhetsformen kunnat skönjas under senare år. Speciellt gäller detta den statliga sfären som inte varit reglerad och begränsad lagstiftningsvägen på samma sätt som den kommunala nivån. De som därmed kommit att vara verksamma inom den statliga sektorn kan ha haft mycket varierande utbildning och erfarenheter från mångskiftande områden, trots att de alla ryms inom förvaltningen. Det finns uppenbarligen inte heller någon utbildning som är den självklara när det gäller en framtida karriär inom statsapparaten. Den tidigare koncentrationen till juridisk utbildning, som snarare kan sägas koppla den svenska förvaltnings-traditionen till den tyska än till någon av de andra två tidigare nämnda, har sedan länge spelat ut sin dominerande roll.

Det förefaller därför mer motiverat att börja leta efter skillnader *inom* den statliga sfären, dvs. mellan skilda delar eller sektorer av statlig verksamhet, än mellan statlig och icke statlig verksamhet. (Särdragen för de kommunalt verksamma i förhållande till statligt anställda behandlas i kapitel 11 nedan.) Kanske finns det dessutom anledning att intressera sig mer för likheter och olikheter mellan skilda funktioner och inriktningar inom *en och samma* statliga sektor. En tolkning ligger nära till hands. Synen på förvaltningsapparaten från dess huvudman, dvs. i första hand regeringen, förefaller mindre präglad av en på principer grundad uppfattning om vad som bör konstituera en tjänstemannakader, än att den följer traditioner och en oortodox och pragmatiskt inriktad uppfattning om att det är verksamhetens resultat som gäller. Därför utformas inte förvaltningsapparaten efter storslagna planer och inte heller rekryteras en särpräglad grupp tjänstemän. Vi har, som tidigare nämnts, ingen tradition under senare tid av att tillämpa krav på en gemensam inträdesexamen för att erhålla tjänst inom den statliga administrationen. Det verkar som om statsmakterna inte har någon ambition att upprätthålla gemensamma krav för tillträde och avancemang inom de olika delarna av förvaltningen. Det förefaller snarare vara funktioner som skall fyllas och uppgifter som behöver fullgöras, för vilket syfte man väljer att rekrytera den för tillfället bäst lämpade bland de tillgängliga. Kanske kan man i detta hänseende hitta paralleller med förhållandena inom federal byråkrati i USA, där bilden betonar individuella snarare än gruppvisa egenskaper (med visst undantag för inslag av positiv diskriminering av missgynnade minoriteter). Den i USA förefintliga höga rörligheten på arbetsmarknaden i allmänhet och mönstret av att gå ut och in i den federala verksamheten även utanför spoilsystemet har vi dock ännu så länge sett mycket litet av motsvarighet till i Sverige.

Därför avslutar vi denna genomgång av mönstren hos tjänstemän genom att sammanfatta dem under rubrikerna *homogenitet*, *provinsialism* och *slumpmässighet*. Frågor infinner sig dock snart. Går dessa mönster ihop med ambitionen att upprätthålla en rationell och flexibel förvaltningsorganisation, eller är det i stället – paradoxalt nog – en förutsättning för att få en sådan att

fungera smidigt i praktiken (jfr van Gunsteren, 1976, kap.1)?

Riksdagsmännen uppvisar å andra sidan inte alls samma homogenitet. När det gäller den sociala bakgrunden är fördelningen mycket jämnare än inom tjänstemannakategorierna, tagna enskilt eller i klump. Utbildningsmässigt ligger också riksdagsledamöterna klart under tjänstemännen. Könsmässigt har emellertid utjämningen kommit påtagligt mycket längre bland politiker-
na på nationell nivå än bland de statliga tjänstemännen.

Den geografiska spridningen är av naturliga skäl mycket större bland politikerna, men också detta innebär att man kan notera stora skillnader mellan tjänstemännen och politikerna.

När det gäller hur och varför riksdagsmännen har slagit in på politikerbanan kan man sannolikt inte förvänta sig att hitta samma mönster av slumpmässighet. Någon särskild analys har för riksdagsmännens del inte gjorts i föreliggande framställning. Men vi vågar ändå utgå från att riksdagsmännen i större utsträckning väglets av en ambition att påverka samhällsutvecklingen, även om kanske också de sällan hade kunnat förutse exakt vart det politiska engagemanget skulle föra dem.

Vid behandlingen av de mönster som tecknats för statstjänstemännen, och vilka sedan kontrasterats mot rikspolitikernas, får vi från detta kapitel med oss två frågor. För det första: Hur stämmer dessa grundläggande förutsättningar för relationerna mellan politiker och tjänstemän med de roller och den rollfördelning som de tilldelar sig själva och varandra? För det andra: I vilken utsträckning kan man finna att bakgrundsfaktorerna – förutom att definitionsvis ge en del av de allmänna förutsättningarna för hur samspelen mellan förvaltningen och dess uppdragsgivare utformas – också har mer praktiskt påtagliga konsekvenser för detta samspel? Till dessa frågor har vi anledning återkomma i senare kapitel.

4

Byråkrats politiska ansikten

Inför uppgiften att utforska och beskriva våra tjänstemäns grundläggande samhällssyn och partipolitiska engagemang sådana dessa framträdde vid 1990-talets början ställer man sig snart frågor om hur de resultat som omsider framkommer skall förklaras och tolkas. Vilken betydelse har de omständigheter under vilka respektive befattningshavare inträdde i förvaltningen eller i sin nuvarande tjänst? Vilken påverkan har de blivit föremål för under sin tjänstgöringstid? Vad är det i tjänstemännens situation som gör dem speciella och kan leda till att deras hållning och beteende avviker från politikernas? Frågorna är uppenbarligen av sådan karaktär att de är lättare att ställa än att besvara. Men vi skall inledningsvis göra några försök att precisera problemställningarna för att på så vis "hyfsa ekvationen" och om möjligt ge några hållpunkter för den empiriska undersökningen. Huvudsyftet med denna måste dock vara att kartlägga, inte att förklara, det faktiska åsiktsmönstret. Detta skall i sin tur tjäna som bakgrund till och utgöra ingångsvärden i några av de analyser som genomförs i de kapitel som följer.¹

Personliga preferenser, socialisation och politisk styrning

Vad först gäller frågan om vilka skäl våra tjänstemän haft för att ta anställning inom den offentliga sektorn så har en del av svaret levererats i kapitel 3. Ett huvudresultat här blev att det oftast var slumpen eller, som det uttrycktes, "omständigheternas makt" som framstod som grundorsaken. Det var med andra ord inte så att arbete inom den offentliga administrationen framstod som något på grund av sin särart speciellt lockande och attraktivt. För de frågeställningar som är aktuella i det här kapitlet är det av särskilt intresse att få fram hur många som sökte offentlig anställning av politiska skäl. Vi är nämligen ute efter den företeelse som brukar benämnas (politisk) självselektion. Den tankegång som ligger bakom föreställningen om en dylik, politiskt betingad urvalsprocess kan utvecklas på ungefär följande vis.

En person som drivs av en ambition att söka påverka samhällsutvecklingen i viss riktning kan se en tjänst inom den offentliga förvaltningen som ett medel att åstadkomma detta. Han bedömer vidare utsikterna till framgång som större om han ingår i en organisation som präglas av politiska grunduppfattningar som sammanfaller med de egna. Omvänt kan tänkas gälla för en redan anställd person, som tycker sig arbeta i ett sammanhang där hans uppfattningar har ringa respons, att vederbörande söker sig till en annan omgivning. Den svenska socialdemokratins långvariga regeringsinnehav under efterkrigstiden bör i enlighet med dessa båda resonemang ha lett till ett jämförelsevis kraftigt inslag av partisympatisörer inom tjänstemannakåren, speciellt i de delar av densamma där utrymmet för självständigt agerande är betydande.

Det fenomen som bäst beskrivs med termen institutionell socialisation förtjänar också att uppmärksammas. Enligt föreställningen härom finns det en tendens att tjänstemän accepterar de normer och tillägnar sig de värderingar som är förhärskande i den arbetsgemenskap i vilken de ingår. Den rådande institutionskulturen leder med andra ord till en åsiktshomogenisering. Tidigare "avvikande" individer anpassar sig. Det kan vara fråga om en utveckling från indifferens till aktivt engagemang i de centrala sakfrågorna likaväl som ett genuint omtänkande. Inslag av opportunism kan inte heller uteslutas. De utstötningssmekanismer om vilka talades i föregående stycke kan ges en förstärkande effekt till följd av att socialisationsprocessen får en selektiv karaktär. Det bör även påpekas att processen inte bör tillmätas alltför stor verkan då det gäller just tankevärld och värderingar; dess betydelse brukar främst beskrivas som en disciplinering av tjänstemännens beteendemönster (se t.ex. Lægreid-Olsen, 1978).

Vad härefter gäller den politiska styrningen av rekryteringen till statsförvaltningen inleder vi framställningen med ett citat från det år då vi genomförde vår undersökning:

Den slutsats som måste dras av den socialdemokratiska regeringens utnämningsspolitik under 1980-talet är, att en omfattande politisering de facto har kommit till stånd vad gäller framför allt verkschefer, men till icke obetydlig del också inom utrikesförvaltningen. Konsekvensen av detta måste vid ett regeringsskifte bli att den tillträdande regeringen har full rätt att så snabbt den finner lämpligt byta ut personer som är tillsatta på politiska grunder ... Kritik mot kommande förändringar i riktning mot ett mera renodlat s.k. spoilsystem skall riktas mot dem som i betydande utsträckning frångått regeringsformens bestämmelser om grunderna för tillsättande av statlig tjänst.

(Bet. 1990/91, KU 30, s.101 f.)

Så formulerades en moderat reservation till konstitutionsutskottets

granskningsbetänkande år 1991. Kritik mot utnämningsspolitiken i stort eller mot enstaka tjänstetillsättningar har blivit ett vanligt inslag i den konstitutionella granskningen av regeringens fögderi. Den omständigheten att det vid flera tillfällen hållits offentliga utfrågningar i ämnet med sittande eller förutvarande statsminister som svarande har bidragit till att ämnet ägnats stor massmedial uppmärksamhet.

Regeringen förfogar i sin utnämningssmakt över ett viktigt styrinstrument i strävan att åstadkomma god överensstämmelse mellan sina politiska intentioner och dessas förverkligande. Den avsedda effekten kan uppnås antingen genom att partivänner placeras på strategiska tjänstemannabefattningar eller genom att man utnämner personer vilkas uppfattning på ett specifikt policyområde anses borge för samstämmighet. Det senare kan, men behöver naturligtvis inte, leda till att en partifrände utses. Med stor sannolikhet får det dock den konsekvensen att uttalat samhällsengagerade personer slår ut mer strikta ämbetsmannatyper. Bägge rekryteringsmönstren kan därför anses bidra till en åsiktsmässig harmonisering mellan politiska och administrativa befattningshavare.

Som Bertil Wennergren påpekar i standardverket "I statens tjänst" (1990, s. 85) anses tjänstetillsättningsbeslut vara något av typexempel på avgöranden som grundar sig på lämplighetsbedömningar och inte på strikt rättsliga överväganden. Redan av detta skäl ställer det sig besvärligt att "bevisa" att missbruk av utnämningssmakten förevarit; det fordras ytterst flagranti fall för att driva hem en sådan uppfattning. Vidare är den ibland framförda meningen att man med hänvisning till en företagen kartläggning av en viss tjänstemannakategoris partipolitiska sammansättning kan göra bestämda utsagor om att en otillbörlig politisering förekommit knappast hållbar. Situationen är i själva verket mycket mer komplicerad. Detta i sin tur gör att den i den allmänna debatten och i den vetenskapliga litteraturen vanligen förekommande definitionen av politisering, ungefär "party political favouritism in recruitment and promotion of civil servants" (Ståhlberg, 1987) framstår som alltför snäv. I denna bok används därför ett bredare begrepp. Med *politisering* avses åtgärder och omständigheter som leder till ökad politisk överensstämmelse/harmoni mellan regering och administration. Begreppet inrymmer som synes såväl partipolitiskt färgad rekrytering och gradpassage som självselektion och institutionell socialisation.

Utnämningssmakten

Vad som ovan sagts är ägnat att något nedgradera föreställningarna om betydelsen av regeringens medvetet förda rekryteringspolitik. De tätt återkommande diskussionerna om hur denna skall utformas och de konkreta åt-

gärder som företagits på området vittnar emellertid om den vikt som instrumentet tillmäts. Några notiser om de senaste årtiondenas förändringsarbete förtjänar därför att lämnas; till en del kan de tjäna som bakgrund till den följande framställningen.

För det första har upprättats en växande "frikrets" inom vilken rekrytering grundad på politisk hemvist så småningom av alla läger kommit att betraktas som helt legitim. Det viktigaste exemplet här utgör statssekreterarna. Befattningarna inrättades 1917 och var då tänkta som klart politiska tjänster. Längre kom emellertid statssekreterargruppen, oavsett regeringens politiska färg, att bestå av såväl partipolitiskt som administrativt meriterade personer. Under 1970-talet ägde emellertid en successiv politisering rum och "genombrottet" inträffade 1976 i och med att samtliga statssekreterare lämnade sina poster i anslutning till det då inträffade regeringsskiftet. Det nya läget manifesterades i en överenskommelse mellan den avgående socialdemokratiska och den tillträdande borgerliga regeringen. Den nya regeringen förband sig att sörja för att de avgående statssekreterarna snarast möjligt skulle erhålla tjänster som i fråga om karaktär och ekonomiska förhållanden motsvarade statssekreterartjänsterna. Sådana avtal träffades även vid de närmast följande regeringsskiftena, men från 1982 har successivt vissa begränsningar av åtagandet skett (Larsson, 1986, s.74; SOU 1985:40, bil.4; skr.1994/95:225). En andra grupp som här är av intresse är informationssekreterarna (pressekreterarna), vilka har som huvudsaklig uppgift att underlätta statsrådets relationer med allmänhet och massmedia. Varje statsråd har numera en på politiska grunder utsedd informationssekreterare till sitt förfogande. Vidare bör omnämnas att det skett en tillväxt, om än måttlig, av de redan under mellankrigstiden kända befattningarna som politiskt sakkunniga. Under perioden 1988–91 uppgick antalet till mellan 70 och 75 personer (bet.1993/94, KU 30, s.10). De tre här uppmärksammade kategorierna plus ytterligare ett antal befattningshavare i kanslihuset utgör i run- da tal 150 personer och kan sägas stå för spoilsystemet i svensk tappning. I den fortsatta framställningen blir dock endast den delgrupp som består av statssekreterarna uppmärksammas

För det andra har en förändring inträffat som innebär att en viss om- prövning av de meriteringsgrundande kriterierna skett. Enligt 1809 års re- geringsform skulle vid tillsättning och befordran av statliga tjänstemän av- seende endast fästas vid de sökandes förtjänst och skicklighet. Med förtjänst kom man enligt praxis att förstå antal tjänsteår i statlig tjänst med speciell hänsyn tagen till verksamhet inom den ledigförklarade tjänstens område. Med skicklighet avsågs allmän kompetens och lämplighet för ifrågavarande tjänst. Den gamla bestämmelsen överfördes till 1974 års regeringsform, dock med den ändringen att förtjänst och skicklighet ej vore att anse som de enda sakliga grunder som borde beaktas. Ett decennium senare skedde yt- terligare en förändring. Den socialdemokratiska regeringen som tillträdde

1982 uppställde som ett centralt politiskt mål att åstadkomma förnyelse och utveckling av den offentliga sektorn (se t.ex. regeringens skrivelse 1984/85:202). Som ett led i dessa strävanden beslutade 1985/86 års riksdag att införa en bestämmelse i lagen om offentlig anställning, innebärande att vid tjänstetillsättningar skulle, såvida det inte fanns några skäl emot, skicklighetskriteriet prioriteras. Det underströks att detta företräde för en av tillsättningsprinciperna inte var avsedd att innebära något avsteg från de sakliga grunder som enligt konstitutionen utgjorde de enda giltiga bedömningsgrunderna vid tjänstetillsättning. Det framhölls också att den föreslagna ändringen redan, i praxis, kommit att tillämpas. I propositionen och i förarbetena till denna gjordes också vissa preciseringar av vad skicklighet stod för. Begreppet innefattade såväl relevant yrkeserfarenhet som personliga egenskaper. Till de senare hörde kreativitet, mögnad, ledarförmåga, självständighet samt egenskaper som främjar effektiv samverkan i en arbetsgemenskap.

En tredje reformverksamhet som ägt rum är att se som åtgärder ägnade att "förstärka riksdagens och regeringens fortlöpande styrning och uppföljning av de statliga myndigheternas arbete" (prop. 1986/87:99, s.11). Ett sätt att åstadkomma detta vore att ägna större uppmärksamhet åt rekryteringen av chefsposterna inom den statliga förvaltningen. Tre skilda åtgärder lyftes särskilt fram. För det första borde rekryteringsbasen vidgas på så sätt att personer utanför statsförvaltningen i ökad utsträckning erbjöds chefsbefattningar inom densamma. För det andra borde olika åtgärder sättas in för att åstadkomma ökad omsättning på chefsposterna. För det tredje borde regeringen ges ökade möjligheter att koncentrera sig på tillsättningsärenden som gällde de högsta posterna; utnämningar på lägre nivåer borde delegeras till respektive myndigheter.

Den empiriska undersökningen

Ambitionen med den undersökning som redovisas i det följande har varit att med anlitande av några indikatorer beskriva hur det administrativa toppskiktets politiska fysiologi tedde sig i början av 1990-talet. När det låter sig göra, jämförs resultaten med dem som framkommit i motsvarande undersökning av våra politikergrupper samt med data som presenterats i andra studier. Det material som huvudsakligen kommit till användning är dels befattningshavarnas egna inplaceringar på en vänster-högerskala, dels samma personers uppgifter om medlemskap/förtroendeuppdrag i partipolitiska organisationer.

Det vore naturligtvis önskvärt att redovisningen av topp tjänstemännens politiska orientering baserades på av dem själva uppgivna partisympatier.

De har emellertid inte ombetts avge en självdeklaration av detta slag. Skälet har varit ett befarat betydande svarsbortfall och risker för menliga effekter på intervjusituationen över huvud taget; flera tidigare undersökningar har drabbats av sådana effekter.²

Det har emellertid bedömts som möjligt att skapa en acceptabel ersättning för partivariabeln. Respondenterna har ombetts att placera in sig själva på en vänster–högerskala (konstruerad på det sätt som framgår av figur 4.1). Förfarandet har uppenbarligen godtagits: Av dem som ställde upp för intervju har mindre än 6 procent underlåtit att placera in sig på skalan. Det måste dock medges att en och annan av de svarande före ifyllandet ”knorrade” en smula, förmenande att det var mycket vanskligt att ge ett adekvat uttryck för sina politiska grundvärderingar genom en enda markering på skalan.

Mätningar av likartat slag har i Sverige kontinuerligt företagits på väljarnivå och vid något tillfälle även på riksdagsnivå. De forskare som ansvarat för dessa mätningar menar sig kunna konstatera att vänster–högerdimensionen är en realitet i svensk politik. Väljarnas självuppskattade vänster–högerpositioner är t.ex. den ideologiska markering som har starkast samband med partival. Det förtjänar också att framhållas att den på senare år uppmärksammade s.k. gröna dimensionen knappast gjort väljarna osäkrare i att bedöma partiernas positioner på en vänster–högerskala. Forskarna framhåller även att det råder en förhållandevis hög grad av överensstämmelse mellan parlamentariker och väljare, när det gäller att bedöma respektive partiers placering på skalan. Vad den enskilde bedömaren faktiskt lägger in i begreppen vänster och höger varierar givetvis, men den bärande föreställningen torde ungefärligen kunna anges som graden av samhällsingripande (Gilljam–Holmberg, 1990, s.92 ff).

För den undersökning som här presenteras kan frågan ställas om det finns anledning förmoda att politiker och administratörer har skilda perceptioner av vänster–högerdimensionen. Föreligger med andra ord risk för mätfel när de bägge grupperna ställs inför uppgiften att begagna ett och samma mätinstrument? Det kan svårligen anföras omständigheter som talar för några större skillnader. Administratörernas nära kontakt med politiker och över huvud taget deras involvering i det politiska livet gör tvärtom en likartad begreppsuppfattning högst sannolik.

En annan sak är däremot om de bägge gruppernas olika roller och positioner ger utslag vid inplaceringen på skalan. Vi annonserade för denna frågeställning redan i kapitlets korta inledning men tar först här upp den till närmare skärskådan. Detta sker genom att vi refererar Aberbach et al. (1981, s.118) som tecknade fyra alternativa scenarier:

- 1) Administratörerna har ”vested interests” i ett ökat statsingripande och kan av denna anledning förväntas som grupp stå till vänster om politikererna.

- 2) Till följd av social bakgrund, status och tradition har administratörerna ett intresse av att existerande social ordning förblir oförändrad och följaktligen en motvilja mot politiska åtgärder som äventyrar denna ordning. Som följd härav kan administratörerna som grupp förväntas stå till höger om politikerna.
- 3) Administratörerna är till sin läggning skeptiska mot ideologiskt extrema ståndpunkter åt såväl höger som vänster. Som grupp tenderar de därför "to pull toward the center".
- 4) Arbetsfördelningen mellan politiker och administratörer leder till att de förre är benägna att föra in sina politiska ståndpunkter inom en ideologisk ram, medan administratörerna lever i en värld av expertbedömningar och handläggning av konkreta detaljer vilket predisponerar dem till att inta vänsterpositioner i vissa frågor och högerpositioner i andra. Den enskilde administratören låter sig därför inte entydigt bestämmas vad gäller ideologisk position.

Självselektion?

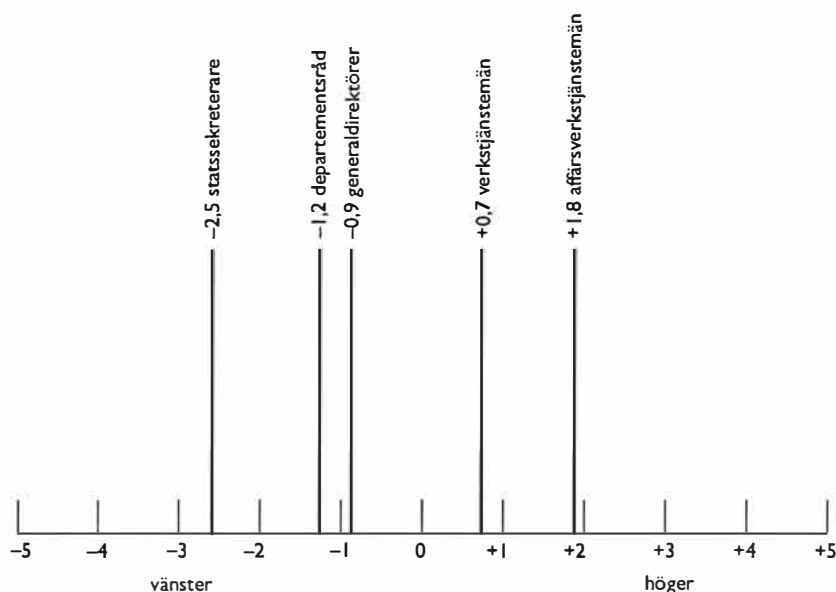
Vi inleder vår empiriska undersökning med några notiser som är ägnade att belysa fenomenet självselektion. I en öppen fråga ombads som bekant respondenter att ange av vilka skäl de tagit anställning i offentlig tjänst. Tre koder var avsedda att rymma de svar som hade en tydlig (parti)politisk dimension, nämligen (här i förkortad form) "samhällsintresse", "påverka samhällsutvecklingen" samt "politiska/ideologiska skäl". Av statstjänstemännen fick 13 procent markering på den förstnämnda koden och 4 procent på var och en av de båda andra. (Koderna var inte varandra uteslutande.) Motsvarande tal för kommunala tjänstemän var 28, 3 respektive 0 procent.

Siffrorna ligger onekligen på en låg nivå. De ger inte nämnvärt stöd för förekomsten av politisk självselektion, allra helst som "samhällsintresse" knappast är en variabel som i detta sammanhang kan tillmätas någon större relevans. Frågan är emellertid om vi med vår mätning kan ge något definitivt besked om hur det förhåller sig. Det kan ju vara fråga om en process över längre tid; selektionen kan naturligtvis realiseras genom successiva val och ställningstaganden på väg mot de toppositioner våra respondenter innehar. Men härom kan vi inte ge besked.

Statstjänstemännens positioner på en vänster–högerskala

I den vänster–högerskala som presenteras i figur 4.1 redovisas det aritmetiska medelvärdet för var och en av de kategorier vi undersökt. Resultaten tyder på såväl stor åsiktsmässig spridning som på betydande överensstämmelser i ideologisk orientering. Klart längst vänsterut placerar sig, naturligt nog, de socialdemokratiska statssekreterarna. Närmast till höger härom, men med en klar vänsterprofil, grupperar sig departementsråd och generaldirektörer mycket nära varandra. Tjänstemännen i de centrala ämbetsverken placerar sig däremot nästan lika långt till höger som departementsråd och generaldirektörer gjorde vänsterut. Affärverkens tjänstemän, slutligen, intar en mycket klar flygelposition åt höger.

Figur 4.1. Högre statstjänstemäns egenhändiga inplacering på en vänster–högerskala. Genomsnittsvärden.



För att ”förankra” skalan i rådande partipreferenser låter vi riksdagens ”röd–gröna block” (1990/91 års uppsättning), bestående av socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister, respektive församlingens borgerliga partier, nämligen moderater, folkpartister och centerpartister, utgöra jämförelsepunkter. Företrädarna för den förstnämnda konstellationen får ett

genomsnittligt skalvärde på -2,6, företrädarna för det andra blocket +0,9. Vi kan alltså observera att statssekreterarnas värde, knappast överraskande, är praktiskt taget identiskt med det som riksdagens röd-gröna block uppvisar. De centrala ämbetsverkens tjänstemän har ett värde som ligger nära det borgerliga blockets, medan departementsråd och generaldirektörer ligger klart vänster därom och tjänstemännen i affärsverken klart höger därom. Det må här inskjutas att mittpunkten på vår skala inte markerar någon distinkt gräns mellan individerna i respektive partiblock. Det är inte ovanligt att personer som sympatiserar med något av de borgerliga mittenpartierna ser sig själva som företrädare för en vänsteruppfattning – om än inte någon extrem sådan.

I detta sammanhang förtjänar också uppmärksammas i vad mån de resultat vi redovisat i figur 4.1 stämmer överens med den undersökning av statliga tjänstemäns partipreferenser som företogs två decennier tidigare (Christoffersson et al., 1972, s.65 ff). Det är av åtskilliga skäl ytterst vanskligt att göra en sådan jämförelse. Den enda mer bestämda utsaga som låter sig göras om inträffade förändringar är att departementens chefstjänstemän (exklusive statssekreterarna) uppvisar en mer markerad vänsterprofil nu än tidigare (generaldirektörerna blev inte särredovisade i den refererade undersökningen). Vidare bör nämnas att den av maktutredningen 1989/90 genomförda undersökningen av den svenska elitens partipreferenser gav ett resultat som kan sägas ha visat åt samma håll som vår undersökning:

Till de mer anmärkningsvärda resultaten hör det socialistiska övertaget inom stora delar av den högre statsförvaltningen. Någon sådan tendens har i tidigare studier ej entydigt kunnat beläggas.

(SOU 1990:44, s.352.)

Ett annat sätt att undersöka skalans innehållsliga egenskaper är att pröva om den svarar mot den gängse beskrivningen av densamma, nämligen att vara ett mått på inställningen till samhällsingripanden. I det för undersökningen insamlade materialet finns ingen fråga som på ett helt invändningsfritt sätt skulle kunna utgöra en test på beskrivningen i fråga. En viss relevans torde dock kunna tilläggas följande kortvarsfråga: "Politikerna bör ha ett större inflytande över landets ekonomiska liv." Svarsfördelningen bland dem som instämmer i detta påstående visas i tabell 4.1.

I tabell 4.1 framträder en bild som visar god överensstämmelse med placeringarna på vänster-högerskalan.³ Departementsråden och generaldirektörerna uppenbarar sig ånyo som siamesiska tvillingar, åsiktsmässigt sett. De centrala verkens tjänstemän finner i betydligt mindre utsträckning fog för påståendet och bland affärsverkens tjänstemän är sympatierna mycket begränsade.

Tabell 4.1. Inställning till påståendet "Politikerna bör ha ett större inflytande över landets ekonomiska liv". Procent.

	Instämmer delvis	Instämmer helt
Statssekreterare	40	25
Generaldirektörer	37	14
Departementsråd	43	15
Chefstjänstemän i ämbetsverk	23	14
Chefstjänstemän i affärsverk	19	3

De redovisade resultaten och resonemangen ger knappast stöd för den föreställning som innebär att de som har sin utkomst inom den offentliga sektorn till följd av "vested interests" skulle placera sig till vänster om politikerna. Som Aberbach et al. (1981, s.118) påpekar är detta en uppfattning som oftast hävdas av högerorienterade politiker vilka befarar ett tjänstemannavälde. Föreställningen har emellertid ofta givits en mer preciserad och därmed kanske något rimligare utformning genom att den fått innebära att personer sysselsatta inom en viss sektor politiskt skulle arbeta för just denna sektors expansion. Om denna föreställning är riktig – vilket det knappast givits övertygande bevis för – behöver den i och för sig inte ge utslag i form av en vänsterposition på en ideologisk skala (jfr Lewin 1988, kap. 4).

För att nu återgå till bilden av de olika gruppernas placering på vänster–högerskalan så tecknades den med användande av ett grovt mått som blott gav begränsad information. Det framstår därför som önskvärt att ge en mer nyanserad bild. Den framträder i tabell 4.2. Skalan har här delats upp i tre lika stora "zoner", nämligen "klar vänster" (–2, –3, –4), "mitt" (–1, 0, +1) och "klar höger" (+2, +3, +4). Det må förutskickas att en sådan uppdelning resulterar i tämligen små absoluta tal i respektive celler, varför tabellens uppgifter inte tillåter någon pressning.

En första iakttagelse som tabellens siffror ger grund för är den stora andel administratörer som redovisar klara (parti-)politiska ställningstaganden, antingen vänsterut eller högerut. I samtliga undersökta tjänstemannagrupper är det blott ca en tredjedel som har placerat sig i en mittenposition,

Tabell 4.2. Statstjänstemäns (utom statssekreterare) egenhändiga inplacementar på en vänster–högerskala fördelade efter position på skalan. Procent.

	Klar vänster	Mitt	Klar höger
Generaldirektörer	53	28	19
Departementsråd	58	29	13
Chefstjänstemän i ämbetsverk	16	36	47
Chefstjänstemän i affärsverk	7	38	55

och därtill är 0-alternativet det minst använda av de tre markeringsmöjligheterna.⁴ Detta resultat överraskar. Av de "förväntade" åsiktsmönster som Aberbach et al. redovisade föreföll det rimligt att satsa en slant på "the pull toward the center", om än knappast på grund av att administratörerna till sin allmänna läggning skulle kunna tänkas vara främmande för tydliga ställningstaganden utan beroende på att deras arbetssituation och gängse normer för administrativt beteende skulle styra dem mot jämförelsevis utslätade ideologiska profiler.

En annan kommentar som förtjänar att göras är att tabellen ger en ytterligare belysning av "värderingsgapet" mellan å ena sidan generaldirektörer och departementsråd och å andra sidan verkstjänstemän under generaldirektörsnivå. Utsagor om spänningar mellan verkschefen och dennes närmast underlydande berättigar dock de meddelade siffrorna inte till. Sådana eventuella slutsatser måste bygga på en avsevärt mer detaljerad undersökning än vad som här kunnat komma i fråga.

För riksdagsledamöterna blir sifferserien 58, 18, 18 för klasserna klar vänster, mitt, klar höger. (Ett bortfall på 7 procent var helt koncentrerat till det röd-gröna blocket.) Man observerar att siffrorna stämmer tämligen väl överens med dem som tabellen visade för generaldirektörer och departementsråd. Saken skulle kunna uttryckas så, att de bägge kategorierna av toppstjänstemän åsiktsmässigt sett väl uppfyller kravet på "representative bureaucracy". Tas i stället alla våra fem statstjänstemannakategorier i betraktande och slås ihop till ett enda kollektiv får vi följande serie procenttal (efter vederbörligt vägningsförfarande): klar vänster 30, mitt 31, klar höger 34, bortfall 5. Statstjänstemannakårens toppskikt framträder vid en sådan beräkning med en politisk tyngdpunkt som är förlagd tydligt till höger om riksdagens.

Redovisningen så här långt har gällt jämförelser mellan våra utvalda tjänstemannakategorier. En annan infallsvinkel på materialet är att jämföra vänster-högerorienteringen för tjänstemän som är verksamma inom olika sakområden; någon uppdelning efter befattning sker alltså inte och från undersökningen undantas den politiskt homogena gruppen av politiska tjänstemän, dvs. statssekreterarna. En grovuppdelning av statsverksamhe-

Tabell 4.3. Vänster-högerorientering för statstjänstemän (utom statssekreterare) inom skilda verksamhetsområden. Procent.

	Klar vänster	Mitt	Klar höger	N
Fysiskt skydd	21	34	45	36
Social välfärd, utbildning	42	32	26	34
Infrastruktur, handel, industri	28	30	42	65
Kontroll och tillsyn	14	36	50	22
Internadministration/finansiering	42	43	15	23
Totalt				180

ten i ett mindre antal sektorer drabbas ofrånkomligen av en viss godtycklighet och den som här redovisas undkommer inte en sådan invändning. Det bör också framhållas att uppdelningen inte gjorts med sikte på att i första hand användas i det sammanhang som här är aktuellt.

Tabell 4.3 visar upp två klart olika utfall: Det ena gäller välfärds-/utbildningssektorerna och internadministration/finansiering med en tydlig vänsterprofil, det andra övriga sektorer med en lika tydlig högerprofil. Det är fråga om tydliga utslag. Vi hade räknat med att välfärds-/utbildningssektorn skulle uppvisa den klart tydligaste vänsterprofilen. Man erinrar sig lätt en nytillträdd borgerlig statssekreterares målande beskrivning:

När Jan-Erik Wikström och jag i oktober 1976 tågade in i Utbildningsdepartementets lokaler vid Mynttorget i Gamla stan, möttes vi av en skog av röda nålar. Sex av åtta oavsättliga chefstjänstemän var aktiva socialdemokrater.

(Lewin, 1983, s.91.)

Den markanta vänsterorienteringen inom det verksamhetsfält som rubricerats internadministration/finansiering framstår som något oväntad. Någon bra förklaring till detta resultat kan vi inte ge; det låga antalet observationer inom sektorn jämte den nyss påpekade svårigheten att finna invändningsfria indelningsgrunder har sannolikt i hög grad spelat in.

En analys som till vissa delar bör "svara mot" vad som illustrerats i tabell 4.3 gäller samband mellan inriktning på akademisk utbildning och vänster-högerposition. (För fördelningen på olika utbildningskategorier, se tabell 3.5.) Resultatet presenteras i tabell 4.4. Det kan i det stora hela sägas vara en siffermässig precisering av gängse men litet vaga föreställningar. Samhällsvetarna intar flygelpositionen till vänster och teknikerna till höger, medan jurister och ekonomer hamnar däremellan. För de båda sistnämnda grupperna kan en balans iakttas mellan andelen klara vänstersympatisörer och klara högersympatisörer. Som beskrivits i kapitel 3 visar en jämförelse

Tabell 4.4. Vänster-högerorientering hos statstjänstemän (utom statssekreterare) med olika inriktning på sin akademiska utbildning. Procent.

	Klar vänster	Mitt	Klar höger	N
Jurister	36	36	28	36
Ekonomer	30	40	30	29
Samhällsvetare	38	45	17	29
Tekniker, naturvetare	20	29	52	35
Tot.alt				129

med situationen 1970 att den relativa andelen ekonomer och samhällsvetare inom statsförvaltningen ökat något på juristernas bekostnad. Så långt siffrorna i tabell 4.4 kan ges bevisvärde har denna förskjutning inte i sig inneburit någon förändring i det administrativa toppskiktets politiska utseende.

Statstjänstemännens partimedlemskap

Intervjupersonerna ombads uppge om de var medlemmar i och innehade förtroendeuppdrag i någon partipolitisk organisation. Dessa frågor ställdes också i början av 1970-talet till samma tjänstemannakategorier. Utfallet av de bägge undersökningarna redovisas i tabell 4.5.

Man kan där utan svårighet utläsa ett markant ökat partiengagemang – operationaliserat på detta sätt – hos kategorierna statssekreterare, generaldirektörer och departementsråd, medan däremot chefstjänstemännen på centrala ämbetsverk och affärsverk bägge uppvisar en svagt vikande tendens. Den sistnämnda utvecklingen är den som också gäller för befolkningen i stort; på medborgarnivå är nedgången dock avsevärt kraftigare. Ökningarna i tabellens övre del framstår mot denna bakgrund som anmärkningsvärda. Ett perspektiv på graden av partianslutning inom tjänstemannaleden ger uppgiften att motsvarande siffra för rikets röstberättigade befolkning stannade på strax under 10 procent. De som befolkar topposterna inom förvaltningen är alltså en "elit" också i fråga om politiskt engagemang.

Tabell 4.5. Statliga tjänstemäns medlemskap och förtroendeuppdrag i politiska partier 1971 och 1990. Procent.

	Medlemskap		Förtroendeuppdrag	
	1971	1990	1971	1990
Statssekreterare	46	100	23	40
Generaldirektörer	30	49	0	6
Departementsråd	22	36	7	9
Chefstjänstemän ämbetsverk	21	18	7	7
Chefstjänstemän affärsverk	17	13	2	7

Källa: Uppgifterna för 1971 har hämtats från Mellbourn, 1979, s.102.

Frågan inställer sig om det beträffande 1990 års siffror är möjligt att utläsa något samband mellan partimedlemskap och inplacering på vänster–höger-skalan. Vi delar upp vår skala i samma tre "zoner" som skedde i tabell 4.2. Huvudresultatet i tabell 4.6 är entydigt. Det är "vänsterfolket" som står för det i särklass kraftigaste partipolitiska engagemanget.

Tabell 4.6. Procentuell andel partianslutna inom respektive vänster-/högerkategori fördelade på tjänstemannakategorier.

	Klar vänster	Mitt	Klar höger
Generaldirektörer	88	22	20
Departementsråd	50	23	20
Chefstjänstemän ämbetsverk	42	23	9
Chefstjänstemän affärsverk	0	9	13

Förs också statssekreterarna med sin hundra procentiga partianslutning in i bilden blir omdömet än mer befogat. Det har sitt intresse att jämföra detta resultat med det som bygger på en år 1969 genomförd enkätundersökning av statstjänstemannakåren (Christoffersson et al., 1972, s.71). Enligt denna studie var andelen partimedlemmar ca 20 procent, såväl bland dem som hade socialistiska som bland dem som hade icke-socialistiska partipreferenser. Olika mätmetoder och urval gör att en jämförelse måste ske med största försiktighet. Vi vågar dock fälla det allmänna omdömet att något har hänt och att det som hänt är att politisk hemvist numera på ett tydligare vis ger utslag.

De kommunala tjänstemännens politiska profil

Våra undersökningsgrupper på tjänstemannanivå i de största kommunerna fick sig samma vänster-högerskala förelagd som sina kollegor i statlig tjänst. En mycket klar skillnad mellan kanslichefer och socialchefer kan observeras. De förra erhöll genomsnittsvärdet +0,7 och hade 0-alternativet som sin vanligaste markering, de senare uppvisade en tydlig vänsterorientering och erhöll värdet -1,9. Gruppernas hypotetiska inplacering i figur 4.1 skulle resultera i att kanslichefernas markering sammanfaller med den för de centrala ämbetsverkens tjänstemän, medan socialcheferna skulle hamna mitt emellan departementsråden och statssekreterarna. Vidare kan upplysas att socialchefernas siffra är identisk med den för de socialdemokratiska kommunstyrelseordförandena. Det må också erinras om det nyss presenterade material som visade på skillnader mellan statstjänstemän verksamma inom skilda samhällssektorer. Studien på kommunal nivå ger ytterligare, och än tydligare, stöd för att man i verksamhetens art har en faktor som är viktig att iaktta vid en djupare analys av spridningen av åsiktsmönstren inom tjänstemannakollektivet.

Vad gäller partimedlemskap kan konstateras att 1 kanslichef och 7 socialchefer var anslutna. Samtliga 8 hade placerat sig i zonen "klar vänster" på vår skala; resultatet överensstämmer alltså väl med vad som gällde för statstjänstemännen.

Topptjänstemännens politiska grundvärderingar och partiengagemang – slutsatser och reflexioner

Med tanke på de förändringar som inträffat i lagstiftning, praxis och synen på den offentliga sektorn framstår några av undersökningens resultat som högst väntade och lättförklarade, andra däremot som överraskande och svårtolkade.

Den genomförda studiens resultat kan sammanfattas i ett antal huvudpunkter.

För det första kan iakttas en tydlig åsiktsmässig skillnad mellan å ena sidan statssekreterare, departementsråd och generaldirektörer, och å andra sidan cheftjänstemän under generaldirektörsnivå i centrala ämbetsverk och affärsverk. Tuschstrecket går alltså inte mellan departement och verk utan tvärs igenom verkshierarkin med dess högsta nivå som vänsterorienterad och dess närmast lägre nivå som högerorienterad.

För det andra kan konstateras att det stora flertalet tjänstemän redovisar en tydlig orientering vänster- respektive höger ut. Endast en tredjedel av statstjänstemännen hamnar i mittzonen och blott 7 procent av samtliga har markerat sig för 0-alternativet. På kommunal nivå utgör kanslicheferna ett undantag från detta spridningsmönster, främst genom att 40 procent placerat sig i absoluta mitten.

För det tredje bör framhållas den tydliga skillnad i politiska grundvärderingar som visar sig för tjänstemän anställda i olika verksamhetsformer. Affärsverkens befattningshavare intar en mycket tydlig flygelposition på skalans högra del.

För det fjärde finns uppenbarligen ett samband såväl mellan politisk grundsyn och verksamhetsfält som mellan denna grundsyn och utbildningens inriktning.

Ytterligare ett resultat värt att framhålla är den förändring som inträffat i fråga om de ledande statstjänstemännens partiengagemang. Att de på 1970-talet knäsatta rekryteringsprinciperna för statssekreterarna resulterat i att samtliga tillhörande denna grupp numera är partianslutna är naturligtvis inte överraskande. Däremot är den klart förhöjda anslutningsgraden för generaldirektörer och departementsråd ett anmärkningsvärt resultat, i synnerhet som det är de med en klar vänsterprofil som svarat för uppgången. Det är också värt att uppmärksamma att samtliga undersökta kategorier av statstjänstemän i större eller mindre grad kan uppvisa en högre partipolitisk organisationsgrad än medborgarna i gemen. De kommunala socialchefernas mycket frekventa enrollering i partiorganisationer är också det värt att understryka.

De som bekläder de administrativa topposterna kan alltså sammanfattningsvis sägas i betydande utsträckning ha markanta politiska grundupp-

fattningar och i många fall ha manifesterat detta genom medlemskap i befintliga partiorganisationer. På riksnivå är förhållandet framför allt giltigt för dem som är verksamma i centrum för det politiska livet, dvs. i departementen. Vi har tidigare i detta kapitel uttalat visst stöd för rimligheten i Aberbachs et al. hypotes att tjänstemännen skulle ha en tendens att åsiktsmässigt gruppera sig inom vänster-högerskalans mittzon. Hypotesen har emellertid eftertryckligt falsifierats. Vilka grundföreställningar våra respondenter än var försedda med när de inledde sin karriär inom förvaltningen har de knappast under resans gång i någon nämnvärd utsträckning förflyttat sig mot mitten. Snarare förefaller de tankegångar som Robert Putnam en gång utvecklade (Putnam, 1976, s.87 ff) ha haft giltighet. Enligt Putnam fick de som tillhörde det administrativa toppskiktet i sin tjänsteutövning och tack vare den miljö som de arbetade i tillgång till riklig och viktig information. Denna kunde de tolka och strukturera i termer av politiska grunduppfattningar med koppling till en traditionell vänster-högerskala. Putnam hävdade också att de ledande tjänstemännens politiska föreställningsvärld utvecklades till att bli stabilare och mer djuplodande än hos medborgaren i gemen.

Vi har i våra analyser sett det som angeläget att i stor utsträckning redovisa var och en av våra tjänstemannagrupper för sig. De framtagna resultaten visar att detta varit fruktbart; många för den fortsatta framställningen värdefulla nyanseringar har kunnat göras. Om vi här i stället betraktar statsförvaltningens toppskikt som en enda kategori är två slutsatser särskilt viktiga att framhålla. Den ena är att den administrativa elitens politiska tyngdpunkt ligger inte oväsentligt till höger om den politiska elitens. Den andra är att graden av åsiktsspridning inte i någon högre grad skiljer sig åt. Medan två av tre statstjänstemän placerat sig i någon av de två yttre zonerna på vänster-högerskalan har tre av fyra riksdagsledamöter gjort samma positionsbestämning för sin del.

I flera av de kommande kapitlen blir det anledning att närmare granska samband mellan å ena sidan de nu blottlagda politiska grunduppfattningarna och partipolitiska bindningarna och å andra sidan vissa värderingar och attityder hos tjänstemännen. Detta gäller sådant som synen på den egna rollen i policyprocessen, bedömningen av hur relationerna till den politiska sfären utvecklats, inställningen till hur makt och inflytande över Sveriges politiska liv bör utskiftas mellan olika institutioner och organisationer m.m.

Vad gäller effekterna av vänster-högersympatiernas olika förankring hos olika tjänstemannakategorier skall här blott en notering göras. Det gäller skillnaden mellan generaldirektörer och övriga chefstjänstemän på verken. Även om de iakttagna olikheterna i åsiktsstruktur har sin givna betydelse för förvaltningens sätt att fungera är dess faktiska effekt dock tämligen begränsad. Det är ju inte så att de olika tjänstemannakategorierna

verkar som kollektiva storheter mot eller med varandra. Det är i stället den åsiktsstruktur som råder inom varje institutionellt definierat policyområde som är utslagsgivande för om samverkan eller motsättningar utmärker relationerna. Härtill kommer som allmänt modererande faktorer sådant som hierarkisk ordning, fastlagd arbetsfördelning och befintlig tjänstemannakodex in i bilden.

Det kan till sist vara anledning att knyta an till de resonemang och fakta som presenterades i de första avsnitten av detta kapitel. Kort sagt: Hur skall de vunna resultaten förklaras?

Den acceptans av statssekreterarbefattningarnas politisering som inträffat har självfallet givit klara utslag i våra data. Det är numera fråga om en homogen kategori av politiskt tillsatta tjänstemän. Förändringen i synen på statssekreterarna har också haft följder för rekryteringen till verkschefsposterna, såväl direkt som – av allt att döma – indirekt. Med direkt effekt avses härvid placeringen av tidigare statssekreterare som generaldirektörer till följd av överenskommelsen mellan partierna att sätta upp ett skyddsnät för dem som entledigats i anslutning till regeringsskiftet. Med indirekt effekt menas att själva överenskommelsen jämnat vägen för placeringen av statssekreterare på administrativa topposter också vid andra tillfällen än vid regeringsskiftet. Enligt en undersökning avseende perioden 1976–83 besattes var femte ledig verkschefspost av förutvarande statssekreterare (SOU 1985:40, bilaga 4), och en av oss företagen undersökning av samtliga de generaldirektörer som tjänstgjorde i början av 1990-talet visar att var sjätte person tidigare tjänstgjort som statssekreterare.

Som tidigare beskrivits har en successiv uppluckring av förtjänst-/skicklighetskriterierna ägt rum. Onekligen finns det numera större utrymme för skönsmässiga bedömningar av tänkbara kandidaters lämplighet för en viss post. Den rekryteringsstyrning med politiska förtecken som låter sig urskiljas bör nog också ses som ett moment i den förändring i styrningsfilosofi som varit så tydlig under senare år. (Närmare härom i kapitel 10.) Satsningen på målstyrning är avsedd att ge ett större utrymme för självständigt agerande på förvaltningsnivån. Rekryteringsstyrning av det slag som här diskuteras kan sägas utgöra en viss spärr mot att denna självständighet utnyttjas på ett sätt som de politiska organen inte finner godtagbart.

Det nu förda resonemanget kan på goda grunder förmodas ha haft störst relevans för rekryteringen av generaldirektörerna. Utöver vad som redan meddelats bör här erinras om att många av dessa befattningshavare fått ett ökat beslutsansvar genom reformeringen av ledningen av verken. Vad gäller departementsråden kan de inledningsvis omnämnda självselektionsprocesserna – om någonstans – ha givit sitt bidrag till utfallet, kanske också den företeelse som lanserades under benämningen institutionell socialisation.

En helt annan aspekt på utvecklingen må också lyftas fram. Den har att

göra med inställningen till de arbetsuppgifter och den arbetsmiljö som vederbörande kan påräkna. Under senare år har kunnat iakttas en tydlig strävan att låta den offentliga verksamheten ta till sig synsätt och arbetsrutiner som utvecklats på den privata sektorn. De allt hårdare kraven på effektivitet i den offentliga förvaltningen bör också ha lett till att man vid rekryteringen kommit att fästa förhållandevis större vikt vid kompetens än vid politiskt rättroende. Denna scenförändring, i synnerhet vad gäller affärsverken, bör ha fått offentliga anställningar att framstå som mer attraktiva för personer som eljest sett en karriär inom näringslivet som mer tilltalande och naturlig. Det skulle rentav kunna förhålla sig så att det funnits personer med denna bakgrund som sett det som angeläget att för egen del verksamt bidra till den pågående omvandlingen av den offentliga sektorn och i ett sådant stämningssläge låtit enrollera sig i statstjänstemannakåren. Den av riksdagen uttalade rekommendationen av ökad satsning på externrekrytering bör ha underlättat en sådan utveckling. Med koppling till det resonemang som nyss fördes om generaldirektörerna kan hävdas att vad som nu sagts i viss mån bidragit till den skillnad i politisk grundsyn som redovisats för de bägge högsta tjänstemannanivåerna inom verken.

Avslutningsvis förtjänar påpekas att de förändringar som beslutats i fråga om grunderna för rekryteringen till statsförvaltningen – prioritering av skicklighetskriteriet, breddning av rekryteringsbasen m.m. – infördes under senare hälften av 1980-talet. De hade därför vid tiden för våra intervjuer ännu inte kunnat slå igenom fullt ut. Vår undersökning inträffade med andra ord under en övergångsfas.

5

Intern dialog och externt kontaktutbyte

”Säg mig vem du umgås med och jag skall säga vem du är.” ”Var du sitter bestämmer var du står” (åsiktsmässigt). Sentenser av det här slaget stöter man ofta på. De förmedlar upplevelser av samband mellan olika företeelser i den mänskliga tillvaron. Det kan svårligen bestridas att de innehåller åtminstone en kärna av sanning. De kan härmed tjäna som startpunkt för vetenskapliga studier och efter en viss ”hyfsning” bli föremål för empiriska tester.

Varför är en undersökning av kontaktutbytet intressant? Vilka analyser framstår som möjliga och givande? Vilka slutsatser medger materialet och hur kan en undersökning av det här slaget kopplas till andra delundersökningar inom projektet?

En av utgångsföreställningarna inför den framställning som följer är att upprättandet av en personlig förbindelse mellan två individer i ett politiskt/administrativt sammanhang har rationell grund. Oavsett om det gäller en i författningar föreskriven kommunikation, underhandsbesked, information, kravframställan, ”pep talk” – kort sagt, vilken form och innehåll kontakten än har, ser vi den som en medveten åtgärd, avsedd att ha viss effekt. Följaktligen bör de kontaktnönster som låter sig urskiljas kunna ge besked om dels vilka aktörer som är involverade, i vilken utsträckning de är det och hur kontaktnönstret ser ut, dels ge underlag för allmänna bedömningar av det iakttagna kommunikationsnätets betydelse för det politiska systemets sätt att fungera.

Kartläggningen bör också kunna belysa den fråga som de klassiska elitteoretikerna så mycket uppehöll sig vid men aldrig gav empiriska belägg för, nämligen deras påstående att eliten bildar en väl integrerad och från omgivningen tydligt avgränsad enklav.

Vårt material har också medgivit en specialstudie av några av de effekter som statsförvaltningens geografiska decentralisering medfört. Vi kan uttala oss om hur kontaktfrekvens och kontaktnönster skiljer sig åt mellan tjänstemän stationerade i utlokaliserade myndigheter och deras kollegor i verk belägna i Stockholmsområdet.

En annan frågeställning, som med tanke på vårt projekts allmänna utgångspunkter osökt anmäler sig, är vilka samband, om några, som finns mellan attityder och kontaktutbyte. För att illustrera med ett exempel: Har den politiskt orienterade tjänstemannen ett annat och kanske livligare kontaktutbyte än en kollega som styvt håller på klassiska tjänstemannaideal? Flera sådana studier genomfördes i den förra forskningsrundan (se Aberbach et al., 1981, s.219 ff samt Eldersveld et al., 1981, s.151 ff). Vi har emellertid bedömt det som ett alltför vanskligt företag att med godtagbar precision göra analyser av detta slag. För att en dylik studie skall bli givande fordras att man kan uttala sig om samband mellan viss attityd och visst, uppgivet beteende, dvs. i det här aktuella fallet tagande av kontakt. Vi har emellertid inte tillgång till en sådan "ren" beteendeveriabel utan endast till ett mått på uppgiftslämnarnas bedömning av hur ofta de varit i förbindelse med andra; vem som tagit initiativ till kontakterna i fråga har vi inga data om.¹

Vi kan inte heller med bestämdhet uttala oss om ett eventuellt orsaks-samband i motsatt riktning, dvs. vilka följder kontaktutbytet har för attitydbildningen; säkra utsagor härom kräver mätpunkter både före och efter det att utbytet ägt rum. Vanligen föreställer man sig att ett kontaktutbyte är ägnat att inverka positivt på personliga relationer, uppmuntra till gemensamma aktioner och ytterst bidra till likartade värderingar och attityder. Det finns emellertid andra som hävdar att, om nu kontaktutbytet över huvud taget skall tillmätas någon nämnvärd betydelse, så är det knappast i termer av personliga attitydförändringar. Det är snarare fråga om att det åstadkommer mer realistiska bedömningar av rådande förhållanden och större insikter i andra personers sätt att resonera (se Eldersveld et al., 1981, s.136, 151, 156). De positiva konsekvenserna ligger i sådant fall främst på systemnivå, dvs. i en höjning av beslutsfattandets kvalitet.

Vår undersökning omfattar som bekant åtta grupper på olika positioner inom den politiska och administrativa apparaten. Huvuduppgiften i förestående kapitel blir dels att kartlägga kontaktutbytet mellan dessa grupper, dels att fastställa deras förbindelser med aktörer i omgivningen. Studien läggs upp på följande vis. Först utforskas kontaktutbytet mellan olika tjänstemannagrupper och mellan olika politikergrupper. Vi benämner detta *intraaktion*. För det andra beskrivs i vad mån tjänstemän och politiker har förbindelse med varandra. Vi kallar detta *interaktion*. För det tredje undersöks i vad mån de som bekläder tjänster eller har förtroendeuppdrag inom den offentliga sektorn har kontaktutbyte med vissa grupper av externa aktörer, alltså grupper i det formella politiska systemets omgivning. Vi talar här om *integration*. Till sist genomförs den nyss omnämnda specialstudien av effekterna av den geografiska spridningen av myndigheter.

Utan svårighet kan, med stöd av några allmänna iakttagelser, ett antal förhandsuppfattningar formuleras om hur kontaktytorna förändrats sedan den förra undersökningen gjordes. Den offentliga sektorn har växt i om-

fattning. Detta bör främst ha ökat den administrativa apparatens kontaktutbyte med omgivningen: Den politiska sfären bildar något av en flaskhals vid en sådan expansion med påföljd att det blir byråkratin som får hantera den uppkomna situationen. Samhällsfrågornas ökade komplexitet bör också påverka kontaktutbytet. Dels uppstår ett ökat behov hos politikerna att förse med information från experter, dels anmäler sig växande krav på koordinering mellan myndigheter som är verksamma inom olika samhällssektorer, eller som en av våra intervjupersoner uttryckte det:

Jag tror också att man i dag kanske har mera tvärkontakter mellan myndigheter, jag tror att förr var det kanske litet mer så där att var och en skötte sin grej. I dag är grejerna så komplicerade ... att dom etablerar informell kontakt på hög nivå för att, så att säga, diskutera gemensamma frågor. (ip 608/90)

Det ligger också nära till hands att förmoda att förändrade styrformer, mer av målstyrning och ramlagstiftning, bidragit till ett ökat kontaktutbyte. Vad gäller kontaktmönstren mellan statliga och kommunala eliter kan bl.a. pekas på det förändrade läge som uppkommit i och med att identiteten riksdagsledamot-kommunal förtroendeman blivit allt mer sällsynt; relationerna stat-kommun kommer härmed att synliggöras i andra former än tidigare. Till sist förefaller det vara en rimlig uppfattning att utspridningen av statliga myndigheter inneburit någon form av "kommunikationsbarriär".

Materialinsamling och materialbedömning

Vår insamling av data har begränsats till att avse hur ofta kontakter ägt rum mellan företrädare för olika, på förhand bestämda grupper (organ, organisationer). Vilka former kontakterna tagit sig, vilken materia de gällt samt, som nyss påpekades, vilka som varit initiativtagare har vi således inga uppgifter om.

De aktörer som intervjupersonerna beretts tillfälle att uppge sitt kontaktutbyte med har i görligaste mån varit identiska för de olika intervjugrupperna, men viss differentiering har skett med hänsyn till respektive intervjugrups position i det politiska systemet. Således har alla statstjänstemän erhållit ett och samma frågeformulär, medan riksdagsledamöter, kommunpolitiker och kommunala tjänstemän försetts med för varje grupp "artspecifika" formulär. De för var och en av grupperna viktigaste aktörerna har inkluderats; någon ambition att fullständigt täcka in respondenternas kontaktutbyte har inte förelegat. Antalet organ/organisationer/grupper för vilka var och en av intervjupersonerna uppmanats ange kontaktutbytet har rört sig om ca 15 stycken.

I 1970-talets undersökning användes frekvensskalorna "mycket ofta", "ganska ofta", "sällan" och "aldrig". Detta får anses vara någon form av intervallskala, men den kännetecknas av vad som kallats "verbala skattningar av kvantiteter". (Se Langlet-Wärneryd, 1980, s.47). En sådan teknik är rimlig att använda då det framstår som mycket vanskligt att inhämta något sånär exakta uppgifter. Det är emellertid inte givet att denna situation föreligger för oss; i andra länder inom forskningsprogrammet har man för sin del inte ansett att läget krävt verbala skattningar. Ett annat skäl att nu frånga den tidigare använda skalan har varit de särskilda felkällor den verbala skattningen är behäftad med. Vad som härvid kommer i åtanke är inte främst individuella olikheter i bedömningen av vad som skall avses med t.ex. "ganska ofta" utan på att olika grupper kan ha roll- och situationsbetingade bedömningsgrunder som gör jämförelser dem emellan vanskliga. Eftersom sådana bedömningsgrunder även kan variera över tid skulle en upprepade användning av den verbala skattningen ställa oss inför svåra tolkningsproblem. Det är dock klart att övergivandet av den gamla skalan accentuerar svårigheterna att göra temporala jämförelser. Vi har dock ansett att vi varit mer betjänta av andra jämförelser och bl.a. av den anledningen anammat de skalor som såväl den norska som den svenska maktutredningen använt (Læg Reid-Olsen, 1978; Petersson, 1989). De fem svarsalternativ som intervjupersonerna ställts inför har varit "i stort sett varje dag", "i stort sett varje vecka", "i stort sett varje månad", "en/ett par gånger per år" samt "sällan/aldrig". Med iakttagande av en viss försiktighet blir det härmed också möjligt att göra meningsfulla jämförelser med såväl en svensk riksdagsundersökning (Holmberg-Esaiasson, 1988)² som – vilket kommer att redovisas i annat sammanhang – med de mätningar som inom forskningsprogrammets ram företagits i USA och Tyskland 1970 och 1990.³

Ca 92 procent av undersökningspopulationen fyllde i svarskorten. Skillnaderna mellan delgrupperna var obetydliga. Det interna bortfallet var praktiskt taget obefintligt.

Materialet består av intervjupersonernas uppskattningar av kontakternas omfattning. Det är en mångenstädes gjord iakttagelse att med denna teknik inträder den s.k. överskattningseffekten så snart de uppgifter som en undersökning gäller är prestigeladdade (se t.ex. Holmberg-Esaiasson, 1988). Respondenterna tillskriver sig – medvetet eller omedvetet – en högre aktivitet än den som verkligen förekommit. Även om kontaktfrekvens knappast kan sägas ha någon särskilt hög prestigeladdning så bjuder försiktigheten att inte helt okritiskt acceptera siffrorna; i vart fall måste de ses som närmevärden. Vid mätning av förändring över tid är dock denna felkälla troligen försumbar; överskattningen torde kunna ses som en konstant.

Ett annat validitetsproblem gäller i vilken egenskap intervjupersonerna svarat. Genomgående har de ombetts notera de kontakter de haft i sin verksamhet/arbete som riksdagsledamot, tjänsteman etc. Har de kunnat avskär-

ma detta från annat? Har en riksdagsledamot t.ex. enbart registrerat kontakter som varit kopplade till riksdagsmannaskapet eller har han/hon i sina kontakter med kommuner och intresseorganisationer också tagit med sådana kontakter som vederbörande haft i sin egenskap av kommunfullmäktigledamot respektive t.ex. organiserad nykterist? Självfallet finns här ett validitetsproblem; ovisst dock hur stort.

En tredje felkälla gäller reliabiliteten. Hur övertänkta kan svaren i allmänhet anses vara? Utan längre betänketid har respondenterna för ett femtontal kategorier avgjort var på en femgradig skala de skall placera sina kryss. Självfallet skulle resultatet, om intervjupersonerna fick sig förelagda samma svarskort några dagar senare, på några punkter avvika från det som här registrerats. Någon anledning att vänta sig någon systematisk avvikelse föreligger dock inte.

Med vad som nu sagts som bakgrund framstår validitets- och reliabilitetskontroller som önskvärda. Möjligheterna härtill är emellertid begränsade.⁴ Vårt viktigaste motvapen mot en eventuell otillförlitlighet blir därför rimlighetsbedömningar av resultaten. Pekar dessa åt ett helt oväntat håll blir vårt förhållningssätt snarare att fälla än att fria, dvs. resultaten klassificeras som ogiltiga snarare än som nya, revolutionerande rön. Det förtjänar att framhållas att en allmän grund för att bedöma vad som kan anses rimligt finns i den omständigheten, att den här redovisade kvantitativa undersökningen varit intimt kopplad till samtidigt genomförda intervjuer i vilka resonemang om kontaktutbyte ofta aktualiserats.

Skalvärden och index

De svarsalternativ som intervjupersonerna fått ta ställning till beträffande kontakternas omfattning har, som nyss påpekats, överförts från bl.a. den svenska maktutredningen. Nästa steg i forskningsarbetet har varit att åsätta svarsalternativen skalvärden som grund för indexberäkningar. I de studier som ligger närmast vår, bl.a. Maktutredningen, har ekvidistanta skalvärden använts.⁵ Det framstår dock inte som särskilt fruktbart och informativt att applicera ekvidistanta skalor på ett material vars svarsalternativ anger tämligen precisa avstånd. I vårt fall har följande serie skalvärden bedömts vara den bästa för de uppgivna kontaktfrekvenserna:

	i stort sett			en eller ett par gångar per år	sällan/ aldrig
	varje dag	varje vecka	varje månad		
skalvärde	200*	40	10	2	0

* 4 av 5 arbetsdagar i veckan

Uppställningen må illustreras med följande exempel:

skalvärde	200	40	10	2	0	
procentandel personer som uppfyller kraven för respektive skalvärde	5	65	20	5	5	= 100 %
index (= X % x skalvärde)	10	26	2	0,1	0	= 38,1

Genom att använda de presenterade skalvärdena kommer man ifrån de artefakter som ekvidistanta skalor innebär och man kan dra mer precisa slutsatser om skillnader respektive likheter i olika gruppers kontaktfrekvens. Den här använda skalan är dock känsligare för extremvärden (i skalans vänstra del). I avsikt att få en föreställning om spridningen har standardavvikelsen i var och en av svarsfördelningarna uträknats. Generellt gäller att spridningen framstår som tämligen låg; en närmare redovisning ges i not.⁶

Någon etablerad norm för vad som bör betraktas som hög, medelhög respektive låg kontaktfrekvens existerar inte. Termerna – och synonymer till dessa – måste därför användas med urskillning. Värden liggande nära skalans ändpunkter har angivits som höga respektive låga, men i övrigt har företrädesvis relativa bedömningar (högre än, lägre än) gjorts. Någon gång har erhållna indextal beskrivits med anlitande av skalans nominella beteckningar, t.ex. ”veckovisa kontakter”.

Total kontaktfrekvens

Redovisningen må inledas med en översiktlig redovisning av den totala omfattningen av de kontakter som respektive undersökningsgrupper uppgivit. Med den indexberäkning som presenterats i det föregående blir resultatet det som visas i tabell 5.1. Den reservationen bör göras, att resultaten självklart är avhängiga av hur pass ”rättvist” urvalet av kontaktgrupperna varit. Även den omständigheten att antalet sådana grupper något varierat – högst 16, lägst 14 – måste tagas med i bedömningen.⁷ Dessa reservationer är dock inte av sådan tyngd att de äventyrar huvudresultatet.

Våra undersökningsgrupper formerar sig i tre klart urskiljbara skikt. Det översta består av kommunpolitiker och statssekreterare; de svarar för de i särklass tätaste kontaktmönstren. En betydande del av deras arbetsdag kan sägas bestå av allehanda kontakter med omgivningen. (Detta omdöme skulle givetvis drastiskt ha förstärkts om också deras kontinuerliga kontakter med politikerkollegor i den egna kommunen respektive tjänstemän på det egna departementet tagits med i beräkningarna.) Inför de höga siffror

Tabell 5.1. Total kontaktfrekvens.

	Index
Kommunpolitiker	943
Statssekreterare	789
Kommunala tjänstemän	527
Riksdagsledamöter	498
Departementsråd	489
Generaldirektörer	309
Verkstjänstemän	275
Affärsverkstjänstemän	211

som kunde konstateras i "Maktens nätverk" (Petersson, 1989 s.170) för statsrådets utåtriktade engagemang låter författaren "den lite naive" fråga: När har de egentligen tid att regera? Författaren menar att svaret är mycket enkelt: "Det är detta som i dag är att regera". Ett motsvarande omdöme kan med allt fog sägas ha giltighet för det politiska toppskiktet i de stora kommunerna och för statsrådets närmaste medarbetare.

På behörigt avstånd följer så ett andra skikt bestående av kommunala tjänstemän, riksdagsledamöter och departementsråd. De tre grupperna av statliga verkstjänstemän bildar det nedersta skiktet med affärsverkstjänstemännen på en klar sista plats.

Den iakttagna rangordningen erbjuder knappast några överraskningar. De framtagna måtten bär på det hela taget rimlighetens prägel och får tjäna som en allmän bakgrund till de detaljanalyser som görs i det följande.

Kontaktmönster

Intraaktion

Under denna rubrik skall – som förutskickats – kontaktutbytet inom var och en av våra två huvudtyper av elitgrupper, dvs. administratörer och politiker, undersökas. Ett problem har härvid varit till vilken grupp statssekreterarna skall föras. Hur ser de själva på sin hemvist? Vi ställde en direkt fråga till dem: Anser Du Dig själv vara tjänsteman eller politiker? Svaren, som i flera fall var mycket utförliga, har av oss kodats på så sätt att 2 ansetts ha klassificerat sig som tjänsteman, 5 som politiker och 12 som både-och. Med beaktande av detta resultat har vi i vår analys fört in statssekreterarna i såväl tjänstemanna- som politikerkollektivet.

DEN ADMINISTRATIVA SFÄREN

Kontakterna på tjänstemannanivån kan ske horisontellt, dvs. vara ett utbyte mellan befattningshavare på en och samma nivå, eller vertikalt, dvs. följa den administrativa apparatens hierarkiska struktur. Någon särskilt välgrun-

dad förhandsuppfattning om hur vanliga respektive kontaktlinjer är kan inte utvecklas. De resultat som presenteras i tabell 5.2 ger därför inte anledning till annat än några enkla konstateranden.

Tabell 5.2. Statstjänstemäns tjänstemannakontakter. Index.

	Tj.män på eget dep.	Tj.män på eget dep:s myndig- heter**	Tj.män på andra dep.	Tj.män på andra dep:s myndig- heter	Tj.män i läns- organ	Riks- dags- tj.män
Statssekreterare	—*	48	104	17	8	12
Departementsråd	—*	49	143	12	6	16
Generaldirektör	35	33	9	23	11	3
Verkstjänstemän	42	39	13	12	23	2
Affärsverkstjänstemän	11	16	4	8	3	1

* Uppgifter ej inhämtade

** Ej den egna myndigheten

För departementstjänstemännen framträder ett tydligt mönster. Såväl statssekreterarna som, i synnerhet, departementsråden har sitt klart största utbyte med andra befattningshavare på departementsnivå – vi utgår härvid givetvis från att de inomdepartementala kontakterna ligger i närheten av maximivärdet, dvs. 200.⁸ Det är med andra ord de horisontella förbindelserna som dominerar. Av de vertikala intar självfallet kontaktutbytet mellan departement och de myndigheter som sorterar under respektive departement främsta platsen.

Riktas intresset härefter mot de kontakter som olika myndighetstjänstemän var delaktiga i kan iakttas att affärsverkstjänstemännen skiljer ut sig med ett genomgående mycket grovmaskigt kontaktnät. De "seglar sin egen sjö". För generaldirektörer och verkstjänstemän kan konstateras att de vad gäller kontakter med eget departement får indexvärden som ligger mycket nära dem som de bägge kategorierna departementstjänstemän uppgav för kontakter med "sina" myndigheter. Kontaktfrekvensen mätt från två olika håll ger alltså praktiskt taget samma resultat. Detta skulle kunna tyda på att de mätningar vi gjort har hög tillförlitlighet, men på grund av olika urvalsfractioner m.m. måste man vara försiktig med att dra några större växlar på uppkomna överensstämmelser av detta slag. Vad gäller generaldirektörers och verkstjänstemäns övriga kontakter ligger de merendels på en tämligen låg nivå. Endast förbindelserna med andra tjänstemän på myndigheter inom samma departement ger genomsnittssiffror som svarar mot veckovisa kontakter. På det hela taget kan de vertikala och de horisontella kontaktnäten för dessa befattningshavare sägas vara av ungefär samma slag.

Till sist kan konstateras att om det siffermaterial som presenteras i tabell 5.2 placeras in i en tänkt översiktstabell över samtliga uppmätta kontakter,

Tabell 5.3. Kommunal tjänstemäns tjänstemannakontakter. Index.

	Dep:s tj.män	Tj.män i verk	Tj.män i länsorgan	Tj.män i det egna lands- tinget	Tj.män i andra kommuner	Tj.män i Svenska kommun- förbundet
Kanslichefer	8	3	12	5	26	6
Socialchefer	7	9	22	34	36	26

kommer några av tabellens siffror att inta höga placeringar i de rankinglistor över kontakttäthet som kan upprättas för var och en av undersökningsgrupperna. Således intar såväl departementsrådets kontakter med tjänstemän på andra departement som verkstjänstemännens kontakter med tjänstemän på eget departement tätplatsen i respektive rangordningar.

På kommunal nivå har, som känt, två kategorier inom de 15 största kommunernas tjänstemannakårer specialstuderats, nämligen den centralt placerade "allmänadministratören", av oss genomgående betitlad kanslichef, samt socialchefen som representant för en stor, reglerad sektor. För bägge kategorierna är det slående – se tabell 5.3 – hur föga utvecklat det vertikala kontaktnätet, dvs. relationerna stat-kommun är; närmare härom i ett kommande avsnitt. Vad gäller övriga kontakter är en kommentar till tabellens siffror motiverad. Den gäller den klart mer frekventa kontakt med omgivningen i övrigt, i synnerhet beträffande landstingen och kommunförbundet, som kan noteras för socialcheferna. I och för sig är detta inget som överraskar. Socialcheferna har ett naturligt behov av kontakter med utomstående experter, medan kanslichefernas arbetsuppgifter leder till att deras kontaktutbyte väsentligen är inriktat mot den egna kommunens förvaltningar; tyvärr har vi dock inget mått på den inomkommunala kontaktfrekvensen på förvaltningsnivån.

Som en generell iakttagelse beträffande det i tabell 5.3 presenterade materialet gäller att det genomgående är en ganska eller mycket låg kontaktfrekvens som avslöjas. Ingen av kontaktvägarna intar därför någon topplats i respektive undersökningsgrupps interna rangordning.

DEN POLITISKA SFÄREN

Vid ett studium av dem som är verksamma inom rikspolitiken måste självfallet uppmärksammas vilken position de befinner sig i: tillhör de regeringspartiet eller något av oppositionspartierna? Även andra faktorer, såsom vederbörande partis interna organisation och ideologiska grund, spelar givetvis in för vilket kontaktmönster som utvecklas, men den största förklaringskraften måste rimligen tilläggas förhållandet till regeringsmakten.

En väntad skillnad gäller tätheten i förbindelserna med statsråden. I tabell 5.4 ges ett mått på detta.

Tabell 5.4. Riksdagsledamöters politikerkontakter. Index.

	Statsråd på eget/ egna ut- skottsom- råden	Andra stats- råd	Företrädare för egen partiorg. central nivå	lokal/regional nivå
Socialdemokrater	27	20	38	93
Ledamöter i övriga partier	9	5	117	74

Indexvärdena blir som synes 3–4 gånger högre för socialdemokraterna. Inte ens för dessa kan man emellertid spåra någon särskilt tät kontakt. Index på högre nivå kan däremot avläsas beträffande riksdagsledamöternas förbindelser med sina egna partikamrater på skilda organisationsnivåer. Påfallande är den livliga kontakten mellan övriga partiets ledamöter och central partiorganisation. De betydligt lägre värdena för socialdemokraterna är säkerligen till stor del att se som en effekt av deras öppna kanaler till statsråd och andra partikamrater i regeringskansliet. Här kommer bland andra statssekreterarna in i bilden. Dessas uppgifter om kontakter med ”företrädare för regeringsparti i riksdagen” ger indexvärdet 64, medan motsvarande siffra för oppositionspartiernas riksdagsledamöter blir 19 (se tabell 5.6).

Vad härefter gäller de av oss undersökta politikerna på kommunal nivå är socialdemokraterna ”regeringschefer” under det att ledamöterna från övriga partier (endast borgerliga) är oppositionsråd eller motsvarande.⁹ Med undantag för den naturliga skillnaden i fråga om kontakter med statsråd uppvisar representanterna för de olika partierna en tämligen likartad bild vad gäller förbindelserna med politiker som är verksamma på andra arenor. Sammantaget förmedlas ett intryck av ett kommunalt elitskikt som är någorlunda väl integrerat med omgivande politiska maktcentra. Liksom vid studiet av tabell 5.4 är det dock de täta kontakterna med den egna partiorganisationen som främst faller i ögonen, och åter är det oppositionspartiernas företrädare som har de mest frekventa förbindelserna med partifolket.

Tabell 5.5. Kommunpolitikers politikerkontakter. Index.

	Stats- råd	Riks- dags- leda- möter	Politi- ker i eget lands- ting	Politi- ker i andra kommuner	Företrädare för egen partiorganisation lokal nivå	central/ reg.nivå
Socialdemokrater	12	24	34	19	86	38
Ledamöter i övriga partier	2	20	20	36	140	43

Interaktion

I detta avsnitt skall undersökas dels i vilken mån de bägge sfärerna, den administrativa och den politiska, konfronteras med varandra, dels hur kontaktmönstren ser ut mellan befattningshavare som är verksamma inom den statliga respektive den kommunala sektorn. Vissa data härom har redan presenterats, dock utan att närmare ha kommenterats. Dessutom finns ytterligare, ännu ej redovisat material som kompletterar bilden.

TJÄNSTEMÄN–POLITIKER

I tabellerna 5.6–5.7 framträder i koncentrerad form de kontaktmönster som utvecklats mellan statstjänstemän och politiker verksamma inom regering och riksdag. De som befolkar departementsledningarna intar som bekant en särställning: Statsråden är "fullblodspolitiker" men samtidigt departementschefer, statssekreterarna är rekryterade på politiska grunder men är chefstjänstemän på departementen. Det blir med tanke härpå något av en självklarhet att dessa bägge kategorier kommer att inta en nyckelposition i relationerna tjänstemän–politiker. Att deras inbördes kontakter är mycket intima är ett annat förhållande som det inte behöver slösas några ord på. Mer intressant är att iakttä statssekreterarnas i förhållande till de "rena" tjänstemannagrupperna överlägset mycket tätare kontakter med riksdagsledamöterna (tabell 5.6). Tyvärr saknar vi uppgifter om statsrådets parlamentariska kontakter, men enligt en annan undersökning ligger de väl i paritet med statssekreterarnas (Petersson, 1989, s.108).

Tabell 5.6. Statstjänstemäns kontakter med politiker. Index.

	Statsråd på eget departement	Andra stats- råd	Regerings- partiets riksdags- ledamöter	Oppositions- partiernas riksdags- ledamöter
Statssekreterare	192	38	64	19
Departementsråd	74	8	13	6
Generaldirektörer	9	8	8	6
Verkstjänstemän	2	1	3	3
Affärsverkstjänstemän	1	0	1	1

Det kan emellertid vara väl så upplysande att nogsamt observera den låga nivå som enligt tabell 5.6 kännetecknar kontaktutbytet mellan toppskikten inom verken och den politiska sfären. Den mätning från motsatt håll som presenteras i tabell 5.7 ger samma besked. Kontakterna kan inte gärna betecknas som annat än sporadiska.

Tabell 5.7. Riksdagsledamöters kontakter med statstjänstemän. Index.

	Dep.tj.män på eget/egna utskotts- områden	Tj.män på andra departe- ment	Tj.män på myndigh. inom eget/ egna utskotts- områden	Tj.män på andra myndigh.	Tj.män i läns- organ
Socialdemokrater	44	11	13	8	10
Ledamöter övriga partier	13	2	12	4	11

Som en sista kommentar till de bägge tabellerna må påpekas att departementskontakterna är klart högre för regeringspartiets riksdagsledamöter än för oppositionspartiernas – ett resultat som givetvis är väntat.

Så ser alltså förbindelserna mellan de bägge sfärerna ut på den statliga nivån. Hur utfaller en jämförelse med situationen på kommunal nivå, eller mera exakt uttryckt, med läget i de 15 största kommunerna? Med materialet i tabellerna 5.8 och 5.9 framför sig är svaret lätt att avge.

Tabell 5.8. Kommunpolitikers kontakter med kommunala tjänstemän. Index.

	Förvaltnings- chefer	Övriga tjänstemän	Tjänstemän i Svenska kommunförbundet
Socialdemokrater	178	113	19
Ledamöter i övriga partier	166	140	18

Att kontaktnätet är mer utvecklat på kommunal nivå är förvisso väl känt, men här ges en siffermässig precisering av läget. De politiker vi här har att göra med har ju som kommunalråd/oppositionsråd något av en mellanställning – påminnande om statsrådets – mellan politik och administration (i första hand gäller detta naturligtvis kommunstyrelseordföranden), och att deras förbindelser med förvaltningscheferna skulle visa sig vara mycket täta är naturligtvis inte överraskande. Det är då en större poäng med att uppmärksamma att även kontakterna med övriga tjänstemän ligger på en nära nog lika hög nivå.

Tabell 5.9. Kommunala tjänstemäns kontakter med kommunpolitiker. Index.

	Kommunalråd	Övriga politiker	Företrädare för partiorganisationer
Kanslichefer	166	80	11
Socialchefer	118	78	8

Kontaktnätet sett från den utsiktspunkt som våra två kategorier av chefstjänstemän har blir påfallande likt det politikerna rapporterar. De nära förbindelserna mellan politiker och tjänstemän är ingalunda begränsade till toppskikten utan genomsyrar den kommunala beslutsapparaten.

KONTAKTUTBYTET MELLAN STATLIGA OCH KOMMUNALA ELITER

Det material som belyser den i rubriken angivna relationen är av två olika slag. Dels är det fråga om ett av tjänstemän och politiker verksamma på riksnivå bedömt kontaktutbyte med företrädare för kommuner – vilka dessa än är, dels gäller det uppgifter lämnade av de politiska och administrativa toppskikten i de 15 största kommunerna.

Resultaten från den förstnämnda mätningen redovisas i tabell 5.10. Det skall omedelbart tillstås att termen ”företrädare” är oprecis och inte medger någon mer exakt bedömning av om kontakterna skett med politiker eller med tjänstemän. Man kan dock tämligen tryggt utgå ifrån att kontakterna med riksdagsledamöter och departementstjänstemän, troligen också med generaldirektörer, till alldeles övervägande delen skett med kommunala politiker eller med av dem ledda deputationer.

Tabell 5.10. Riksdagsledamöters och statstjänstemäns kontakter med företrädare för kommuner. Index samt rangordning inom respektive grupp.

	Index	Rangordning
Riksdagsledamöter		
Socialdemokrater	23	7
Ledamöter övriga partier	15	7
Statssekreterare	34	9
Departementsråd	12	10
Generaldirektörer	11	8
Verkstjänstemän	6	11
Affärsverkstjänstemän	6	8

Enligt tabellen rapporterar statssekreterarna det mest frekventa kontaktutbytet. Härefter kommer riksdagens ledamöter. De högre siffrorna för regeringspartiets ledamöter torde kunna tolkas som ett uttryck för rationella överväganden hos kontaktsökande kommunala företrädare; de lägger fram sin sak för dem som har makten. Sammantaget kan förbindelserna mellan företrädare för riksnivån och de lokala/regionala intressenterna beskrivas som tämligen kontinuerliga på den politiska nivån, detta så mycket mer som riksdagsledamöternas täta förbindelser med den egna partiorganisationen på lokal/regional nivå (se tabell 5.4) med stor sannolikhet inrymmer ett be-

tydande mått av meningsutbyten om kommunala spørsmål. Till detta bör vidare läggas det faktum att åtskilliga av förbindelserna stat-kommun inte tar sig uttryck i vad som här mäts som kontakter utan sker genom den identitet som föreligger mellan kommunalt förtroendeuppdrag, eller i varje fall lokalt/regionalt engagemang, och riksdagsmannaskap. Kontakterna mellan dem som är verksamma på central statlig myndighet och kommunala företrädare är däremot av blygsam omfattning. För alla i tabellen exponerade kategorier, alltså även politikerna, gäller dock att kommunkontakterna hamnar tämligen långt ner i de rangordningar över kontaktutbytet som gjorts för var och en av kategorierna.

Tabell 5.11. Kommunpolitikers kontakter med statliga tjänstemän. Index.

	Departements- tjänstemän	Tjänstemän i statliga myndigheter	Tjänstemän i läns- organ
Socialdemokrater	11	3	18
Ledamöter övriga partier	6	6	17

Det andra mått på förbindelser mellan statliga och kommunala eliter som vi tagit fram bygger, som nyss påpekats, på de uppgifter som lämnats av personer verksamma i de största kommunerna. Huvuddelen av de framkomna resultaten har tidigare presenterats i tabellerna 5.3 och 5.5. Vad som återstår att redovisa är förbindelserna kommunpolitiker-statliga tjänstemän. Tabell 5.11 fyller denna lucka. De uppgifter tabellen förmedlar är att förbindelserna mellan de bägge kategorierna är skäligen blygsamma. I varje fall gäller detta då centralt placerade tjänstemän är involverade. Ett något livligare kontaktutbyte kan iakttas med tjänstemän verksamma på länsnivå. Tabell 5.3, vari relationerna mellan tjänstemän på kommunal och statlig nivå fick sin siffermässiga beskrivning, uppvisade precis samma mönster. Ett något högre kontaktutbyte visades upp mellan kommunpolitiker och riksdagsledamöter. Jämförs dessa resultat med dem som presenterades i tabell 5.10 och som gällde de kontakter som de centralt placerade administratörerna och politikerna uppgav sig ha haft med kommunföreträdare över huvud taget framträder ånyo en nära överensstämmelse. Nätverket mellan sektorerna är grovmaskigt, framför allt på tjänstemannanivån.

Integration

I det integrationsperspektiv som anläggs studeras de politiska och administrativa eliternas kontaktutbyte med fyra aktörskategorier i det politiska systemets omgivning: privata företag, intresseorganisationer, medborgare och journalister. Den sistnämnda kategorin kan tyckas något artfrämmande i sammanhanget, eftersom massmediernas funktion i det politiska spelet är

alldeles speciell. Den inkluderas detta oaktat i nedanstående redovisning, bl.a. därför att den onekligen i hög grad påverkar kontaktutbytet mellan elitskiktet och här upptagna övriga externa aktörer.

I tabell 5.12 redovisas dels de indexvärden som framräknats, dels den rangplats inom var och en av elitgrupperna som tillfallit de redovisade kontaktfrekvenserna.

Tabell 5.12. Kontakter med externa aktörer. Index och rangordningar.

	Privata företag		Intresse-organisa-tioner		Medborgare		Journa-lister	
	I*	R**	I	R	I	R	I	R
Riksdagsledamöter	28	5	25	7	133	1	37	4
Statssekreterare	32	10	39	7	74	4	108	2
Generaldirektörer	35	3	32	6	50	1	39	2
Departementsråd	29	6	27	7	57	3	37	5
Verkstjänstemän	42	1	24	5	41	3	22	7
Affärsverkstj.män	65	1	27	3	48	2	19	4
Kommunpolitiker	52	7	63	6	148	2	99	5
Komunala tj.män	26	6	22	7	82	2	64	4

* I=indexvärde

** R=rangordning

Indextalen ger besked om en kontaktfrekvens som i regel håller sig kring värdena 25–50, dvs. ungefär motsvarande veckovisa kontakter. Några extremt låga värden står inte att upptäcka. Inga av de yttre aktörerna är med andra ord ointressanta för någon av elitgrupperna eller, kanske riktigare uttryckt, ingen av elitgrupperna är ointressant för någon av de yttre aktörerna. Däremot kan några mycket höga värden lätt lokaliseras.

En något mer närgången granskning av de i tabellen presenterade indextalen ger anledning till följande kommentarer. I kolumnen för privata företag är det affärsverkstjänstemännen som kan noteras för det högsta värdet, närmast följda av kommunpolitikerna. Vad gäller kontakterna med intresseorganisationer intar däremot kommunpolitikerna en klar tätposition. Den andra politikergruppen, riksdagsledamöterna, ligger avsevärt lägre. Här bör dock erinras om att jämförelsen haltar något, eftersom det på kommunal nivå är en snävt avgränsad grupp, ”toppen av toppen”, som undersökts. Vad gäller medborgarkontakterna ligger indextalen nästan undantagslöst högre än vad som gällde för företag och intresseorganisationer. Flera tjänstemannagrupper kan noteras för påfallande täta medborgarkontakter. Att de bägge politikergrupperna kan noteras för de klart högsta värdena är naturligtvis ingen överraskning; här är det ju – om än på ett ytligt sätt – själva essensen i den representativa demokratin som mäts. Det bör

också här framhållas att det tidigare uppmärksammade täta kontaktutbytet mellan politiker och deras respektive partiorganisationer på olika nivåer till betydande del låter sig betecknas som medborgarkontakter. Vad till sist gäller massmediekontakterna ligger också de på en jämförelsevis hög nivå med klara toppnoteringar för statssekreterare och kommunpolitiker. Beträffande sistnämnda kategori har tidigare påpekats att den utgör den grupp som har registrerats för det totalt sett allra tätaste kontaktutbytet. Detta gäller även för den del som här specialstuderas. Gruppen intar i fråga om kontakter med externa aktörer i två fall tätplatsen och i två fall andraplatsen.

Då det gäller såväl kommunpolitiker som riksdagsledamöter har en uppdelning gjorts i två grupper, socialdemokrater respektive företrädare för övriga partier. Självfallet har inte endast partivariabeln förklaringsvärde utan också regerings- respektive oppositionsroll. Partivariabeln förefaller vara utslagsgivande vad gäller kontakter med privata företag. Ledamöter som företräder övriga partier har på riksdagsnivå dubbelt så hög kontaktfrekvens och på kommunal nivå – där "övriga" helt och hållet står för borgerliga partier – två och en halv gång så täta kontakter. Däremot torde man lugnt kunna tillskriva positionen (ordförande i kommunstyrelse) den avgörande betydelsen för att massmediekontakterna är dubbelt så höga för de socialdemokratiska kommunpolitikerna. Likaså har den omständigheten att journalistkontakterna är dubbelt så många för icke-socialdemokratiska riksdagsledamöter en strukturell förklaring; upplysningar om socialdemokratisk politik inhämtas i betydande grad från s-politiker i kanslihuset.

Ett studium av hur stor andel de externa kontakterna utgör av de olika elitgruppernas totala kontaktutbyte ger till resultat att den i samtliga fall utom ett ligger mellan en tredjedel och hälften. Undantaget avviker markant från den gängse bilden. Det gäller affärsverkstjänstemännen för vilka tre av fyra kontakter avser externa kontakter. Här har vi uppenbarligen att göra med en kategori funktionärer som i betydande grad mält sig ur – eller tvingats ur – den traditionella, offentliga beslutsprocessen och följaktligen fått sitt huvudsakliga kontaktnät utanför det formella politiska systemet. Situationen framträder i än starkare belysning vid ett studium av de i tabell 5.12 meddelade rangordningarna. För affärsverkstjänstemännen kan iakttas att rangordningarna 1, 2, 3 och 4 avser förbindelser med externa kontaktpersoner. Generaldirektörernas kontaktmönster är dock snarlikt. Rangerna 1, 2, 3 och 6 intas av externa aktörer.

Över huvud taget understryker ett studium av rangordningarna vilken central plats omgivningen har i samtliga elitgruppers kontaktutbyte. Att detta gäller politikergrupperna är naturligtvis ingen överraskning. Däremot framstår tjänstemännens "samhällstillvändhet" som anmärkningsvärd.

Våra resultat och andras – en jämförelse

Hur förhåller sig de här presenterade resultaten till vad som framkommit i andra undersökningar? Åtskilliga studier har ju genomförts inom denna genre.

Med kraftigt understrykande av det vanskliga i denna jämförelse riktas uppmärksamheten naturligen främst mot resultaten från det tidiga 70-talets studie. För att ta vad som här kallats integrationsperspektivet först framstår åtminstone en förändring som odiskutabel, nämligen en kraftig ökning av den massmediala exponeringen av såväl tjänstemännens som riksdagsledamöternas verksamhet. Det finns också underlag för påståendet att en viss, om än mindre markant ökning av medborgarkontakterna skett. För det fall detta kan tillskrivas ökade initiativ från medborgarnas sida kan den observerade stegrade massmediebevakningen av elitskiktet med all sannolikhet vara en viktig förklaring här till. Vad gäller kontaktmönstren i övrigt överensstämmer de påfallande väl med dem som framträtt i nyss presenterade redovisning. Statssekreterarna bildade då liksom nu kommunikationssystemets centrum. Verktjänstemännens kontaktnät var med undantag för förbindelserna med eget departement och närbesläktade myndigheter grovmaskigt. Liksom vid 90-talets början har detta omdöme särskild giltighet för dem som var verksamma inom affärsverken; deras integration med det formella beslutssystemet kan tveklöst betecknas som svag. Riksdagsledamöternas kontakter med tjänstemän var liksom på 90-talet inte särdeles frekventa. Dock tycks deras förbindelser med den regionala och lokala statliga förvaltningen liksom med kommuner och landsting ha varit livligare vid tidpunkten för 70-talets undersökningar. Möjligen har den ansevärd reduktion av antalet kommunala uppdrag som blev en följd av 70-talets många kommunsammanslagningar bidragit till en nedgång.

Inför en jämförelse med undersökningar som gjorts ungefär samtidigt med denna bör först framhållas att den stora skillnaden är att i vår studie har en och samma mätmetod vid ett och samma tillfälle applicerats på ett stort antal olika kategorier, vilket möjliggjort något så när tillförlitliga jämförelser dem emellan och möjligheter att teckna kontaktutbytets allmänna struktur. I övriga studier har uppmärksamheten i regel begränsats till någon enda kategoris kontaktutbyte. De jämförelser som kan göras med sådana studier måste därför inriktas på att avgöra om kontaktfrekvenserna för var och en av dessa kategorier ligger på tillnärmelsevis samma nivå som de här observerade.

För den studie som genomfördes av maktutredningen avseende regeringskansliets kontakter har en redovisning lämnats i not 4. I de begränsade fall en direkt jämförelse med våra resultat varit möjlig har överensstämmelsen varit tämligen god. Samma omdöme gäller Torbjörn Larssons

undersökning av samordningsprocesserna i Regeringskansliet (se not 8). För kontaktnätet på kommunal nivå redovisar Agneta Blom (1994, s.89ff) några intressanta uppgifter om synen på förvaltningschefernas roll i fråga om omgivningskontakter, men några direkta jämförelser med våra resultat låter sig inte anställas.

Kontaktutbyte och myndighetslokalisering

Under de senaste årtiondena, i all synnerhet under 70-talet, har en stor del av statens förvaltningsverksamhet blivit föremål för en runslig decentralisering. Flyttlassen har gått från huvudstadsområdet till ett femtontal orter ute i landet, med Luleå som nordlig utpost och med Karlskrona som sydlig. Den geografiska spridning av statsförvaltningen som omlokaliseringen inneburit har accentuerats av att också ett antal nyinrättade verk placerats i landsorten.

Tabell 5.13. Kontaktfrekvens för tjänstemän på myndigheter i Stockholmsområdet och på myndigheter lokaliserade till andra orter. Index.

	Generaldirektörer Stock- holm*	Övriga orter	Verkstj.män Stock- holm	Övriga orter	Affärsverkstj.män Stock- holm	Övriga orter
Statsråd på Ditt departement	11	5	3	2	1	1
Tjänstemän på Ditt departement	41	27	49	24	13	10
Tjänstemän på centrala myndigheter inom Ditt departements ansvarsområde	39	21	43	35	28	8
Andra statsråd	6	3	0	0	0	0
Tjänstemän på andra departement	12	4	13	11	5	3
Tjänstemän på centrala myndigheter utanför Ditt departements ansvarsområde	31	8	11	12	9	8
Tjänstemän i länsorgan	12	9	32	5	4	3
Företrädare för kommuner	14	7	13	2	7	3
Företrädare för regeringsparti i riksdagen	10	5	3	3	1	1
Företrädare för oppositionsparti i riksdagen	8	4	3	3	2	1
Tjänstemän i riksdagens utskott och förvaltning	4	2	3	1	1	2
Företrädare för privata företag	46	14	48	30	69	59
Företrädare för intresseorganisationer	43	12	31	12	33	19
Journalister	50	21	27	11	28	7
Enskilda medborgare	44	61	38	71	51	46
N	22	13	52	23	17	12

* Står här för Stockholm och Solna

Det faller sig naturligt att undersöka och fundera över vilken betydelse det nu etablerade geografiska mönstret för förvaltningsapparaten lokalisering har för kontaktutbytet.

Först låter vi siffrorna tala. Innan vi kommenterar dem vill vi dock förutskicka att det är små absoluta tal som utgjort underlag för beräkningarna, varför enstaka siffror bör uppfattas som närmevärden. Helhetsbilden rubbas dock knappast härav.

Det besked som tabell 5.13 lämnar är entydigt. Det föreligger en markant skillnad i kontaktfrekvens mellan dem som är stationerade i Stockholm och dem som inte är det. De Stockholmsbaserade tjänstemännen kan noteras för ett klart högre kontaktutbyte vad gäller alla de tre dimensioner som uppmärksammas i denna studie: intraaktion, dvs. de inbördes kontakterna mellan olika tjänstemannagrupper; interaktion, dvs. förbindelserna tjänstemän-politiker; integration, dvs. kontakter med den samhälleliga omgivningen. En enda relation bryter mönstret. Det gäller kontaktutbytet med enskilda medborgare.

Undersökningsresultatet kan på allmänna grunder sägas vara högst rimligt. Stockholm är rikets administrativa, politiska, kommersiella och massmediala centrum. Detta har i sin tur lett till att många stora företags huvudkontor och riksomfattande intresseorganisationers staber koncentrerats dit. Linjenäten för persontransporter av olika slag har också anpassats till den centrumbildning som etablerats. Det framstår med dessa förhållanden som bakgrund som naturligt att här verksamma statstjänstemän genom egna eller andras initiativ kommer att utgöra viktiga länkar i förhållandevis täta och väl utbyggda nätverk. Endast i ett avseende saknar detta resonemang egentlig bärkraft. Det gäller medborgarna. Flertalet av dem bor inte i Stockholmsområdet och deras förbindelser med förvaltningsapparaten gäller merendels frågor av tämligen enkel beskaffenhet vilka i regel kan klaras av per telefon eller genom skriftlig kontakt. Förvaltningsapparaten geografiska placering har därför knappast någon betydelse för kontaktutbytet med allmänheten.

En problematisering av de resultat som framträder är emellertid på sin plats. Den ansluter till spörsmålet om det är den omständigheten att vissa myndigheter är placerade i landsorten eller några andra egenskaper hos dessa myndigheter som utgör den huvudsakliga grunden till att de framträder som förhållandevis isolerade, ja, som något av världar för sig. Frågeställningen är relevant bl.a. med tanke på vilka överväganden som gjordes inför 1970-talets utflyttning från Stockholm. 1969 års lokaliseringsutredning betonade kontaktfrågornas centrala position i ett omlokaliseringsspektiv:

Som tidigare antytts framstår kontaktproblemet som det avgörande argumentet mot omlokaliseringar. Såvitt kan bedömas av de uppgifter

myndigheterna redovisat utgör kontakter med andra organ i samhällslivet – regering och riksdag, andra myndigheter, intresseorganisationer etc. – ett ofta dominerande inslag i myndigheternas arbete. De kontakter som här åsyftas är de personliga, dels när representanter för myndigheterna själva beger sig till andra organ, dels när myndigheterna mottar besök och uppvaktningar från olika statliga och kommunala organ, organisationer och allmänhet.

(SOU 1970:29, s.45)

I sin diskussion av vilka riktlinjer som borde uppställas för en omlokalisering deklarerade utredningen:

En utgångspunkt för våra ställningstaganden har ... varit att statsmakterna fortfarande skall vara lokaliserade till Stockholm. Vi har gjort den bedömningen, att vissa statliga verksamheter har ett sådant direkt samband med statsmakterna att de bör vara lokaliserade i samma region som dem. För vissa verksamheter har inte ett sådant samband kunnat påvisas, men andra omständigheter – främst omfattningen och inriktningen av kontakterna med andra myndigheter, organisationer, institutioner och företag – har medfört att vi stannat för att inte heller för dessa föreslå en ändrad lokalisering.

(ibid. s.46)

I remissyttrandena påtalades från många håll de hinder som en utflyttning skulle innebära för berörda myndigheters möjligheter att upprätthålla nära kontakter med andra organ. I den proposition som lämnades till riksdagen ställde sig departementschefen tämligen kallsinnig till dessa invändningar och menade att de regionalpolitiska effekterna måste väga tyngre än det företagekonomiska och skäligen statiska synsätt som präglade många myndigheters synsätt (prop. 1971:29, s.42 ff, 119 ff).

Det beslut som statsmakterna fattade innebar att de av utredningen uppställda principerna för omlokalisering godtogs. Det torde därför kunna hävdas att den utflyttade förvaltningsverksamheten ej fullt upp hade samma kontaktbehov med omgivningen som den verksamhet som blev kvar i huvudstaden. Huruvida denna skillnad kvarstod någorlunda oförändrad när den här presenterade undersökningen genomfördes är det svårt att ha någon bestämd uppfattning om. Det saknas dock övertygande skäl för att hävda att någon skillnad då ej längre existerade. Vid bedömningen av de i tabell 5.13 redovisade siffrorna måste därför detta förhållande beaktas.

Vilken betydelse skall då tillmätas den geografiska placeringen i sig? Vi har inhämtat våra statstjänstemäns uppfattning i ämnet. På vår öppna fråga om vilken inställning de hade till utlokaliseringen av verk var det resonerande om kommunikationer i vid mening som de oftast tog upp. För dem i

vår population som var placerade på verk i landsorten, dvs. ca 50 personer representerande 25 myndigheter, har vi intensivt studerat svaren. Oavsett om de hade en positiv eller negativ grundinställning till reformen i stort och till den rådande geografiska spridningen av förvaltningsapparaten anförde våra sagesmän med mycket få undantag besvärligheter med kontakter som ett problem, ofta som det allt annat överskuggande problemet.

Några menade att förhållandena förbättrats i takt med landvinningarna på det kommunikationstekniska området. Den dominerande synpunkten utvecklades emellertid efter andra linjer. I många frågor, i synnerhet sådana som gällde informationsutbyten av mer principiellt slag eller ärenden där längre tidsperspektiv måste anläggas var, hävdade man, kontakter "öga mot öga" helt oundgängliga. Särskilt om fler än två parter var intressenter i en samordningsprocess var personliga sammanträffanden den överlägset bästa sammanträdesformen. Följden blev resor:

Vi lägger mycket tid på vägarna, järnvägarna och i luften på att ta oss till Stockholm för sammanträden. (ip. 618/90)

Vi har ju alltså nästan mer eller mindre en ränna som vi har grävt upp här när vi kör fram och tillbaka med hyrbilar. (ip. 509/90)

Jag menar att vi har kommunikationssystemet uppbyggt med Stockholm som bas ... det blir ett förfärligt resande som innebär en icke oväsentlig del av kostnader för de utflyttade verken och deras verksamhet förutom att det sliter på folk. (ip. 621/90)

I Stockholm sammanstrålar folk från hela landet. Hit kommer folk från Malmö, från Luleå, från Östersund osv. Det är så att då måste ledningarna för de stora verken, enkannerligen då generaldirektören, väldigt ofta befinna sig i Stockholm. Jag har talat med mina kollegor från Jönköping, Norrköping osv. De säger samma sak ... Det är ingen tvekan om att det kostar på det här. Och det sliter ut oss i ledningen. Du vet, det är ju ett enormt resande. (ip. 308/90)

Temat varierar på många sätt. Nackdelarna med den uppkomna situationen är emellertid enstämmigt angivna: den drar stora kostnader för statsverket, den innebär stora olägenheter för de "drabbade", den stjälar tid från angelägna uppgifter hemma på myndigheten. Det huvudintryck som dessa utsagor ger är emellertid att dessa nackdelar är man beredd att ta; kontakterna med centrum ses som förutsättningen för de landsortsbaserade verkens överlevnad. Denna grundinställning har, markerar flera uppgiftslämnare, tvingat dem att lägga sig vinn om att noggrant planera och rationalisera det kontaktutbyte som bedöms som viktigt. Och de spontana, högst informella förbindelserna, "det där att man slinker in till varandra hit och dit" har – tyvärr

– fått stryka på foten. Några för i detta sammanhang också fram synpunkten att den iscensatta geografiska utportioneringen av den statliga förvaltningsverksamheten lider av ett systemfel:

Ja, man gjorde ett fel där kanske och det var att man såg en hel förvaltning som en oskiljbar enhet ... det är inte nödvändigt att chefs-tjänstemännen och, så att säga, den stora hanteringen ... måste sitta på samma ställe. (ip. 317/90)

Den slutsats som ovan lämnade redovisning ger underlag för är att den lägre kontaktfrekvens som kunde konstateras för personer verksamma på myndigheter stationerade utanför Stockholmsområdet till betydande del måste tillskrivas just själva lokaliseringen. Det saknas däremot skäl att hävda, att denna i någon nämnvärd utsträckning påverkat tjänstemännens möjligheter att lösa de uppgifter som tillkommer deras verk.

Det bör slutligen påpekas att de synpunkter som här redovisats har utvecklats från ett myndighetsperspektiv. Tyvärr saknar vi uppgifter om huruvida man inom Regeringskansliet ansett att utlokaliseringen av ett antal verk förorsakat speciella problem vid styrningen av dem.

Elitgruppernas kontaktutbyte – några huvudresultat

De resultat som i den föregående redogörelsen framkommit beträffande de administrativa och politiska eliternas kontaktnönster kan sammanfattas på följande vis.

För de kategorier av statliga tjänstemän som undersökts ger just kategoritillhörigheten, dvs. positionen i den administrativa apparaten klara utslag. Det framstår med andra ord som i regel klart onöjaktigt att fälla svepande, övergripande omdömen om det administrativa toppskiktets kontaktnönster.

En särställning intar statssekreterarna. Mer än andra framstår de som spindeln i nätet. Deras dubbla roll av tjänstemän och politiker gör dem till kontaktcentra såväl i den administrativa som i den politiska sfären. Deras centrala position leder också till att de bildar den viktigaste kopplingspunkten mellan den statliga administrationen och den kommunala sektorn och ger dem dessutom en bred kontaktyta med det omgivande samhället. Departementsrådets kontakter är snävare till sin omfattning och i hög grad koncentrerade till den administrativa sfären. Klart tätast är förbindelserna med andra befattningshavare i kanslihuset och därefter kommer kontakterna med tjänstemän på det egna departementets myndigheter.

Tjänstemännen på myndighetsnivå har ett mindre omfattande kontaktutbyte än de undersökta grupperna av departementstjänstemän. Deras för-

bindelser inom den administrativa sfären är koncentrerade till tjänstemän på eget departement och eget departements myndigheter, men inte ens dessa kontakter är särskilt ofta förekommande; de håller sig i regel i storleksordningen veckovisa kontakter. Kontakterna med politiker är mycket sporadiska, med undantag för generaldirektörerna praktiskt taget obefintliga. Däremot har tjänstemännen på myndigheterna ett förhållandevis väl utbyggt kontaktnät med externa aktörer. De ovan anförda kännetecknen är särskilt tydliga för affärsverkstjänstemännen. Deras involvering i de offentliga beslutsprocesserna framstår som svag under det att deras förbindelser med omvärlden är de för gruppen i fråga klart mest frekventa.

Vad gäller riksdagsledamöternas kontaktnät med den statliga administrationen skall, utöver vad som ovan blivit sagt, påpekas att det endast är en av de studerade kontaktkanalerna som anlitas oftare än månadsvis. Detta gäller den mycket specifika förbindelsen mellan socialdemokratiska riksdagsledamöter och departementstjänstemän på nämnda ledamöters egna utskottsområden; här är den genomsnittliga kontaktfrekvensen en gång i veckan. Iakttagelsen är också ett av flera indicier på att det är partivariabeln, eller snarare egenskapen att vara regeringsparti respektive oppositionsparti, som i hög grad bestämmer kontaktnätets utseende. Till sist må konstateras det näst intill självklara, nämligen att riksdagsledamöternas i särklass vanligaste kontakter gäller den egna partiorganisationen och medborgarna.

På kommunal nivå, varmed här avses de största kommunerna, avtecknar sig en annan bild än för den statliga sektorn. Det mest iögonfallande är de mycket täta förbindelserna mellan företrädare för den administrativa och den politiska sfären. Ett annat kännetecken är de tätare medborgarkontakterna. Kommunpolitikernas kommunikation med omgivningen i övrigt – privata företag, intresseorganisationer och massmedia – ligger vidare på en klart högre nivå än riksdagsledamöternas.

De kommunala befattningshavarnas förbindelser med företrädare för offentliga organ utanför det egna territoriet kan antingen ha en vertikal dimension, dvs. till/från staten, eller en horisontell utsträckning, dvs. till/från andra kommunala enheter. Det sistnämnda kontaktutbytet är mest frekvent. Såväl politiker som tjänstemän i eget landsting och i andra kommuner utgör en oftare anlita kontaktpartner än motsvarande statliga befattningshavare. Förbindelserna med den centrala statliga förvaltningen framstår som särskilt sporadiska.

Det svaga "kommunala samband" som framträder vid refererade mätningar i de största kommunerna gäller på det hela taget också de resultat som framkommer då stats-tjänstemän och riksdagsledamöter beskriver sitt kontaktutbyte med den inte närmare specificerade kategorin "företrädare för kommuner". Av tjänstemännen är det endast statssekreterarna som med sitt i och för sig inte särskilt höga indexvärde höjer sig över mängden. De tämligen låga indextalen för riksdagsledamöterna måste tas med åtskilliga

nypor salt. Det kan nämligen på mycket goda grunder hävdas att ett annat mått, kontakterna med den egna partiorganisationen på lokal och regional nivå, inrymmer merparten av förbindelserna med kommunalt verksamma politiker.

Till sist förtjänar framhållas att huvudresultatet av den gjorda jämförelsen mellan tjänstemän stationerade i landsorten och deras kollegor i Stockholm blev att de förstnämnda framstod som klart mer isolerade från övriga aktörer. Det torde dock knappast vara fråga om en avskildhet som på ett mer påtagligt sätt reducerat möjligheterna för de utlokaliserade enheterna att fullgöra sina uppgifter. Situationen bör snarare beskrivas som en anpassning av de administrativa rutinerna till en särpräglad verklighet.

Vilka slutsatser och reflexioner av mer allmänt slag ger då de återgivna resultaten underlag för?

Först bör uppmärksamheten riktas mot att de politiska systemen på nationell respektive lokal nivå skiljer sig markant åt vad beträffar elitgruppernas inbördes kontaktutbyte – vad som i kapitelrubriken angivits som ”intern dialog”. På den förstnämnda är förbindelserna mellan administratörer och politiker med få undantag sporadiska, på den sistnämnda däremot ett reguljärt inslag i den politiska processen. Det blir anledning att återkomma till detta i ett senare sammanhang, nämligen då rolluppfattningarna och synen på gränsdragningen mellan förvaltning och politik jämförs för aktörerna på respektive nivåer. Här må endast påpekas att de väl kända, i grunden olika förutsättningarna för kontaktutbyte självfallet måste ge olika resultat i fråga om utbytets djup och bredd; en tydlig skillnad framstår utan tvivel som logisk och rationell. Samtidigt bör dock framhållas att – för att låna en intervjupersons formulering – ”den olja i maskineriet som kontakter utgör” måste varje politiskt system vara betjänt av. Sett ur detta perspektiv framstår den kommunala infrastrukturen som ett systemvärde som ej har full motsvarighet på statlig nivå. Det torde också kunna hävdas att en äldre tids teorier om en sammanhållen elit, om någonstans, har en viss giltighet på kommunal nivå. Till det sist sagda måste emellertid fogas att elitens förbindelser med omgivningen är tätare på den kommunala nivån än på den statliga. Det gäller framför allt politikerna, men vad beträffar medborgarkontakter också tjänstemännen. Det kommunala etablissemangen kan möjligen etiketteras som ett sammansvetsat men knappast som ett isolerat kollektiv.

Som ett av vår undersöknings något oväntade resultat framstår det faktum att förvaltningstopparna på såväl statlig som kommunal nivå långt ifrån fungerar som exklusivt ”inåtarbetande” aktörer. De har tvärtom ett förhållandevis väl utvecklat kontaktnät med såväl klientgrupper som med enskilda medborgare. Allra mest påtaglig är denna öppning mot omvärlden för affärsverkstjänstemännen. Tjänstemännen framträder med andra ord som politikernas konkurrenter då det gäller att fånga upp stämningar hos allmänheten och att registrera krav och reaktioner från grupper och personer

som är särskilt berörda av visst slag av offentliga åtgärder. Den intressanta frågan inställer sig i vad mån detta påverkar tjänstemännens relationer till politikerna och deras syn på politiskt beslutsfattande. Å ena sidan bör läget vara grund för ett bestämt och kanske självmedvetet uppträdande från tjänstemännen i deras dialoger med politikerna, å andra sidan kan det öka deras förståelse för de villkor som gäller för politiskt beslutsfattande.

6

Tjänstemäns och politikers rolluppfattningar

I en bok som har till syfte att klarlägga politikers och tjänstemäns attityder och verklighetsuppfattningar i olika avseenden är det nödvändigt att på ett eller annat sätt diskutera och analysera dessa personers syn på "rollen". Dvs. hur tjänstemännen ser på sin egen roll i det politiska och administrativa systemet, men också hur de ser på politikernas roll – och vice versa för politikerna. Mer allmänt berörs aspekter av rollerna också i andra kapitel. Här kommer de emellertid att fungera som analysinstrument, vilket ställer krav på ett mer precist begrepp.

När det gäller tjänstemannarollen använder vi oss av tre a priori-konstruerade tjänstemannaroller i analysen.¹ Den mer elaborerade rollanalysen avgränsas dock till fyra av de grupper som ingår i undersökningen – statssekreterare, departementsråd, generaldirektörer och riksdagsledamöter. Ytterligare två grupper – chefstjänstemän i ämbets- respektive affärsverk – ingår i analysen.² Även dessa gruppers syn på tjänstemannarollen studeras, dock i en enklare analys som inte utgår från de tre tjänstemannarollerna. Skälet till denna tudelning av analysen är att de första fyra grupperna utgör undersökningspopulation i den avhandling som har producerats inom forskningsprojektet.³ Ett särskilt kodningsförfarande har där använts för att klassificera intervjupersonerna med avseende på rolluppfattningar. Begränsningar när det gäller tid och resurser har omöjliggjort en sådan särskild omkodning för de två tillkommande grupperna.

Även tjänstemäns och politikers syn på politikerrollen analyseras i detta kapitel. Den analysen genomförs inte utifrån någon särskilt konstruerad rolltypologi. Utgångspunkten för analysen av politikerrollen är den fråga som ställdes om hur intervjupersonerna ser på rikspolitikernas roll i det politiska beslutsfattandet och vilka egenskaper de anser vara nödvändiga för en ledande politiker.

Som kommer att framgå av den fortsatta redovisningen är tidsaspekten central i detta kapitel. Tjänstemanna- och politikerrollernas förändring över tid står i fokus för analysen.

Rollbegreppet

Valet av roll som analysbegrepp innebär att tjänstemän och politiker kommer att studeras som individuella aktörer, men individuella aktörer agerande under vissa specifika förhållanden. Rollanalysen utgår från att människor tenderar att agera på olika sätt beroende på i vilken samhällelig kontext och situation de befinner sig; de spelar med andra ord olika roller. Till skillnad från skådespelaren som följer ett manuskript definieras i det vetenskapliga rollbegreppet aktörens attityder och agerande närmast av egna och andras förväntningar i detta avseende (Mellbourn, 1979, s.16). En analytisk fördel med rollbegreppet är att det inbegriper såväl det sociala regleringssystemet som den individuella aktören, vilken i sitt agerande är begränsad av, men också förändrar, den omgivande strukturen (jfr Turner, 1968, s.552; Lundquist, 1989, s.167). Rollbegreppet kan således ses som en förbindelselänk mellan de individuella preferenserna och de strukturella begränsningarna.

Rollbegreppet definieras i vår studie som:

Attityder och beteenden strukturerade kring rättigheter, skyldigheter och arbetsuppgifter som förbinds med en specifik samhällelig position. En persons roll bestäms av de förväntningar på hans eller hennes attityder och beteenden som finns i personens omgivning samt av dennes egen föreställning om de krav på attityder och beteenden som positionen ställer.

Den rolltypologi som används i analysen tar sin utgångspunkt i ett antagande om betydelsen av vissa grundläggande samordningsprinciper för medborgarnas agerande, nödvändiga för att skapa ordning i det sociala livet och för att vi i egentlig mening skall kunna tala om ett samhälle.⁴ Inom samhällsvetenskapen har genom åren ett flertal olika sådana typologier konstruerats. Ett par samordnings- eller regleringsprinciper tenderar att återkomma hos ett flertal konstruktörer. Den ena är marknad och den andra är politik (t.ex. Dahl-Lindblom, 1976; Hernes, 1978).

Utifrån vårt perspektiv utgör marknad och politik två grundläggande samhälleliga regleringsprinciper. Emellertid står statsförvaltningen i fokus för vår studie, av vilket följer att typologier där särskild hänsyn tas till de regleringsprinciper som har satt sin prägel på den offentliga förvaltningsverksamheten är att föredra. Tre principer kan därvid urskiljas – rättslig reglering, folkvilja och marknad. Utifrån dessa tre principer konstrueras tre tjänstemannaroller – *den rättsliga, den politiska och den marknadsorienterade*.⁵

De tre tjänstemannarollerna förankras sedan i "verkligheten" utifrån en analys av tjänstemannarollernas utveckling i ett längre historiskt perspektiv. På så sätt fokuseras både det empiriskt historiska och det teoretiska per-

spektivet vid konstruktionen av rolltypologin, vilket också ger underlag för en precisering av tjänstemannarollerna.⁶

Mer precist kan de tre rolltyperna beskrivas som följer:

- De rättsligt orienterade tjänstemännen, vilka kännetecknas av att särskilt framhålla aspekter som opartiskhet, integritet, lojalitet primärt mot lagarna och inte mot politikerna samt av att dra en tydlig gräns mellan politik och förvaltning.
- De politiskt orienterade tjänstemännen, vilka kännetecknas av att särskilt framhålla aspekter som följsamhet och lojalitet mot den politiska ledningen och/eller ett aktivt engagemang i det politiska beslutsfattandet. Vidare att det finns politiska inslag i förvaltningsarbetet samt att statstjänstemannens uppgift är att förverkliga medborgarnas önskemål och att de sakpolitiska resultaten bör betonas på det formella regelverkets bekostnad.
- De marknadsorienterade tjänstemännen, vilka kännetecknas av att särskilt framhålla aspekter som handlingsfrihet, avreglering, kundanpassning, effektivitet samt den privata företagsamheten och marknaden som förebilder. Vidare ses ökad konkurrens som ett betydelsefullt sätt att uppnå högre effektivitet.

Det bör påpekas att ovanstående tre roller inte är garanterade att vara varandra uteslutande. I själva verket existerar det ingen tydlig gräns mellan tjänstemannarollerna, snarare bör de ses som ständigt närvarande dimensioner vars tyngdpunkt över tid kan förskjutas (jfr Czarniawska, 1986, s.87). Flerdimensionaliteten kan utgöra ett problem då aktören skall placeras in i en specifik roll. Bland annat kan tyngdpunkten mellan olika rolluppfattningar variera hos samma intervjuperson beroende på sammanhanget. Vår strävan är likafullt att försöka extrahera en rolltyp genom att studera flera uttömmande frågor med anknytning till området.

Det antagande som görs är att även om intervjupersonen för en diskussion som anknyter till olika tjänstemannaroller borde det i flertalet fall gå att utläsa personens egna preferenser genom att studera diskussionen i ett antal frågor som berör rollproblematiken. Detta innebär en relativt avancerad typ av kodning, i den meningen att man kan tvingas att göra bedömningar av attityder och värderingar som ligger latenta i den förda diskussionen. Man måste vara uppmärksam på att också en förment objektiv beskrivning kan rymma ett ställningstagande. Både genom det sätt på vilket intervjupersonen väljer att beskriva ett förhållande och – mer indirekt – genom de faktorer han eller hon väljer att lyfta fram, framskymtar de egna värderingarna i frågan.

Materialet som utgör grund för kodningen är hämtat från hela första delen av intervjun. De viktiga frågorna i sammanhanget är de som tar upp vilka personliga egenskaper som intervjupersonen anser det nödvändigt för en

högre tjänsteman att besitta, samt vilken som är den högre tjänstemannens uppgift eller roll i det politiska systemet. Viktiga är också de frågor som ställs om betydelsen av uppdelningen av statsförvaltningen i departement och verk samt om synen på de politiska inslagen i tjänstemannens arbete och huruvida positionen i gränstrakterna mellan politik och förvaltning betraktas som problematisk i ett eller annat avseende.

Tjänstemannarollerna

Statssekreterarnas, departementsrådets och generaldirektörernas rolluppfattningar framgår av tabell 6.1.

Tabell 6.1. Tjänstemannaroller 1971 och 1990. Procent.

	1971				1990			
	Rättslig	Politisk	Marknad	Oklar	Rättslig	Politisk	Marknad	Oklar
Statssekreterare	0	92	0	8	25	55	15	5
Departementsråd	30	60	3	8	38	56	7	0
Generaldirektörer	54	34	10	2	35	29	35	0

Som framgår av tabellen är den typiska rättsligt orienterade tjänstemannen 1971 en generaldirektör. 1990 är fördelningen av de rättsligt orienterade tjänstemännen jämnare mellan tjänstemannagrupperna. Den politiskt orienterade tjänstemannen 1971 är typiskt sett en statssekreterare. 1990 kan han eller hon lika gärna vara departementsråd. En viktig, om än kanske inte förvånande, iakttagelse är att tjänstemännen på departementen tenderar att vara betydligt mer politiskt orienterade än generaldirektörerna. Detta gäller vid båda undersökningstillfällena. En tydlig förändring mellan 1971 och 1990 års undersökningar är också att det marknadsorienterade rollmönstret har stärkt sin ställning.

Statssekreterarna – det politiska rollmönstret försvagas

Det är onekligen något överraskande siffror som presenteras i tabell 6.1 när det gäller statssekreterarna. I den tjänstemannagrupp som står närmast politikerna och som mellan de båda undersökningstillfällena har utvecklats till en helt politiserad tjänst, har det politiska rollmönstret tydligt försvagats. En förklaring till denna värderingsförskjutning är att idéströmningar i tiden, som marknadsorientering och ett återupprättande av den icke-politiska tjänstemannarollen, har fångats upp av dessa socialdemokratiska tjänstemän. Den klassiska rättsliga rollen framställs mycket pregnant av en statssekreterare:

Min grundsyn är den att det är både görligt och väldigt viktigt att skilja mellan den politiska ledningen å ena sidan och tjänstemannakåren å den andra, och jag hör till dem som slagit vakt om – gör det alltså – att de gränserna måste vara väldigt tydliga, och att man inte skall suddas ut dem, så att tjänstemännen börjar snegla på de politiska realiteterna och tar hänsyn till det i sitt arbete. (ip.210/90)

En likartad syn på tjänstemannarollen framkommer hos denna statssekreterare i en betraktelse av situationen på det egna departementet:

På det här departementet finns det en tradition där man blandar tjänstemanna- och politiskt ansvar lite väl mycket, om man skall vara kritisk. Jag har den uppfattningen att ett regeringskansli skall vara opolitiskt i den bemärkelsen att tjänstemännens uppgift är att ta fram ett allsidigt underlag som visar på handlingsalternativ. Men det skall gå en mycket klar skiljelinje till den politiska beslutsnivån. (ip.213/90)

Statssekreterarens resonemang ovan antyder en annan möjlig förklaring till statssekreterargruppens attitydförskjutning än en allmän mottaglighet för ideologiska svängningar i tiden. Tjänsten var, som nämnts, 1990 till skillnad från 1971 fullt ut politiskt tillsatt. Positionen som högsta tjänsteman i departementet var också självklar för statssekreterarna vid det senare undersökningstillfället; 1971 fanns det fortfarande statssekreterare som i sin rolluppfattning levde kvar i förhållandena före departementsreformen 1965. Ovanstående två förändringar framträder i intervjuerna bl.a. genom att statssekreterarna 1990 tenderar att anlägga ett "utanförperspektiv" på tjänstemannarollen. Statssekreteraren som för tjugo år sedan diskuterade rollen beskrev i första hand sin egen tjänstemannavärld. I dag är det mer av en "verkställande" politiker som ser på det administrativa systemet.

Att statssekreterarna inte i första hand ser sig som traditionella tjänstemän framgår även av svaret på frågan huruvida de anser sig vara tjänstemän eller politiker. Frågan ställdes enbart 1990 och formulerades som en öppen fråga. Vid kodningen av svaren fanns, förutom en tjänstemanna- och en politikerkod, en kod för de tjänstemän som såg rollen som en blandning och som inte kunde göra någon prioritering mellan de båda alternativen.

Det visar sig att en majoritet bland 1990 års statssekreterare betraktar sig som någon form av hybrider mellan tjänstemän och politiker. De som ser rollen som tydligare profilerad i politikerriktning är betydligt färre till antalet och de "rena" tjänstemännen är enbart två stycken.⁷

Trots de förändringar som har inträffat tillhör majoriteten av statssekreterargruppen det politiska rollmönstret vid båda undersökningstillfällena, som nedanstående statssekreterare, vilken starkt ifrågasätter gränsen mellan politik och förvaltning:

Det har blivit något magiskt ord, eller någon magisk gräns, detta att på ena sidan av gränsen är man förvaltningstjänsteman och oberoende av politiska uppfattningar etc., på den andra sidan så är man politiker. Så är det ju inte i verkligheten. Som tjänsteman tvingas man ju att, när man arbetar fram förslag och liknande här inom departementet, ta en rad olika ståndpunkter, som sedan aldrig blir överprövade i egentlig mening, därför att det är bara huvudresultaten som provas strikt politiskt av en politiskt ansvarig instans. Så jag tror inte överhuvudtaget på att vi kan fortsätta att göra den här gränsdragningen mellan politisk och icke-politisk verksamhet, politiska och icke-politiska ställningstaganden. (ip.44/71)

Ännu mer rakt på sak uttrycks den politiska rollsynen av en annan statssekreterare:

Formellt heter det ju att tjänstemännen inte tar politiska beslut. I realiteten tar de ju politiska beslut varje dag. (ip.38/71)

Departementsrådet – en opolitisk politisk tjänsteman

Av tabell 6.1 framgår att det politiska rollmönstret fortsatt har en mycket stark ställning inom departementsrådsgruppen. En given förklaring är att dessa tjänstemän är verksamma i en extremt politisk miljö. Detta förklarar dock inte skillnaden i förändring över tid jämfört med statssekreterarna. Olle Nyman diskuterar i en studie av verkschefsrekryteringen departementstjänstens politiska karaktär (Nyman, 1976, s.82). Han understryker i det sammanhanget särskilt betydelsen av ett långvarigt regeringsinnehav för ett och samma parti, som det socialdemokratiska fram till 1976. Det finns, enligt honom, två huvudsakliga skäl till att departementstjänsten tenderar att politiseras (i vid bemärkelse). Det ena är att vi får fler partipolitiskt tillsatta tjänstemän på departementsnivå. Det bör tilläggas att en politisering kan äga rum utan att det är fråga om någon medveten strategi från regeringens sida. Personer med en liknande ideologisk syn som regeringspartiet och med en ambition att praktiskt påverka policyutformningen torde vara överrepresenterade bland dem som siktar på en departementskarriär. Detta förhållande blir särskilt påtagligt när ett parti sitter i regeringsställning under en längre tidsperiod (se även kapitel 4).

Det andra skälet till den politiska anpassningen bland departementstjänstemännen utgörs av en mer svårgripbar anpassningsprocess hos tjänstemännen; en anpassning till regeringspartiets mål och idéer som försiggår både på ett medvetet och omedvetet plan (Nyman, 1976, s.82; jfr Mellbourn, 1979, s. 114). De departementstjänstemän som inte klarar av att anpassa sig till den rådande regeringspolitiken vid ett långvarigt regeringsinnehav för ett politiskt parti eller en koalition av partier kommer troligen

inte att stanna särskilt länge i Regeringskansliet. På detta sätt förstärks departementstjänstens politiska karaktär, i vad som kan betecknas som en spontan "rensningsprocess" (Læg Reid-Olsen, 1978, s.259 ff).

Riktigheten i antagandet att ett långvarigt regeringsinnehav innebär en ökad tillströmning av tjänstemän som söker sig till förvaltningen av huvudsakligen ideologiska skäl kan i viss utsträckning prövas med hjälp av en av de frågor som ställdes både 1971 och 1990. Frågan lyder: "Kan du säga vad som fick dig att välja den offentliga förvaltningen?" Denna fråga har tidigare diskuterats i kapitel 3 och 4. För de tre högsta tjänstemannagrupperna – statssekreterare, departementsråd och generaldirektörer – har det ideologiska motivet för karriärvalet ökat i betydelse över tid. Bland statssekreterarna utgör politiskt intresse/samhällsintresse vid det senare undersökningstillfället det dominerande skälet till att vederbörande började inom den offentliga sektorn. Även för departementsråden är politiskt intresse/samhällsintresse – tillsammans med att arbetet passade till utbildningen samt tillfälligheter – det viktigaste motivet för valet av den offentliga sektorn vid 1990 års undersökningstillfälle. Inom generaldirektörsgruppen är det två områden som dominerar 1971. Det ena området är "tillfälligheter". Det andra området kan också sägas vara av mer slumpmässig karaktär, nämligen att arbete fanns inom det egna intresseområdet. 1990 är det tre områden som dominerar bland generaldirektörerna: tillfälligheter, politiskt intresse/samhällsintresse och att arbetsuppgifterna passar till utbildningen.

Anders Mellbourn för i sin avhandling en diskussion om 68-generationens intåg i förvaltningen. De "nya byråkrater" som Mellbourn beskriver skapade sin världsbild under de radikala åren under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. Många av den tidens ungdomar kunde inte tänka sig en karriär inom den privata sektorn. För dessa återstod den offentliga karriären. Är det representanter för denna radikala byråkratgeneration – "studentrevoltgenerationen" – som nu återfinns på de högsta chefspositionerna inom statsförvaltningen? Det kan vara intressant att se i vilken utsträckning som de högsta tjänstemännen inledde sin offentliga bana vid denna tid.

Tabell 6.2. Inträdesår i den offentliga förvaltningen, 1990. Procent.

	-65	66-75	76-90	okänt
Statssekreterare	0	70	30	0
Departementsråd	26	64	9	2
Generaldirektörer	51	31	17	0

Ser vi till statssekreterare och departementsråd var det en klar majoritet av dessa som anställdes under tioårsperioden mellan 1966 och 1975. Generaldirektörerna, med en högre genomsnittsålder och i allmänhet en något

längre förvaltningskarriär bakom sig, har i större utsträckning sin förvaltningsdebut förlagd före 1966.

Det finns således en stor grupp tjänstemän – främst på departementen – som började sin ”långa marsch” inom förvaltningen under en tioårsperiod då det blåste en stark vänstervind i det svenska samhället. Det visar sig också finnas ett samband mellan tidpunkten för inträdet i den offentliga förvaltningen och rollmönster.

Tabell 6.3. Inträdesår i den offentliga förvaltningen, tjänstemän 1990, fördelat på rollmönster. Procent.

	Rättslig	Politisk	Marknads	Ej kodbar	N
-65	43	33	23	0	30
66-75	30	55	13	2	53
76-90	33	40	27	0	15
okänt	0	100	0	0	1

De som började arbeta inom förvaltningen under perioden 1966-75 tenderar att vara mer politiskt och mindre marknadsorienterade än tjänstemän som började före och efter denna tidpunkt. Över hälften av dem som inledde förvaltningskarriären vid den aktuella tidpunkten hör hemma inom det politiska rollmönstret. Ser vi enbart till departementsråden blir dominansen för det politiska rollmönstret ännu tydligare, 20 av 29 departementsråd som började under perioden 1966-75 hör hemma inom det politiska rollmönstret. För statssekreterarna är andelen 7 av 14 och för generaldirektörerna 2 av 10. Det tycks som om den viktigaste faktorn är typ av tjänst och tjänstens organisatoriska placering. Tjänstemän på departementen är mer politiskt och mindre rättsligt orienterade, generaldirektörerna är mer rättsligt och mindre politiskt orienterade.

Huruvida det är politiskt orienterade personer som i första hand söker sig till departementen, eller om det är det intima samspelet med politikererna i Regeringskansliet, som gör att det politiska rollmönstret har en så pass stark ställning i departementen går inte att klargöra utifrån vårt intervju-material. Förmodligen rör det sig om en kombination av olika faktorer, där dessa två tillhör de viktigare.

Att frågan om departementsrådets situation som opolitiska tjänstemän mitt i politikens centrum inte är oproblematiserad, framgår tydligt av de resonemang som flera intervjupersoner för med avseende på hur tjänstemannaneutraliteten skall kombineras med en nödvändig följsamhet gentemot den politiska nivån. Nedanstående tjänsteman understryker inledningsvis starkt behovet av att vara objektiv och neutral för att i nästa andetag fortsätta:

Inte objektiv och neutral i den meningen att du skall hålla dig på avstånd från den politiska idé som den här regeringen företräder, utan tvärtom, du skall hjälpa dem att genomföra sina politiska idéer, även om du själv personligen har en helt annan uppfattning och tycker att det är idioti det här. (ip.440/90)

Eller som följande departementsråd, vilken i flera sammanhang understryker vikten av att vara "oerhört objektiv", men också är väl medveten om att i vissa delar av tjänsten kommer politiken in på ett tydligare sätt:

Man måste ju själv göra lite politiska bedömningar och vi vet ju i stort sett vad vårt statsråd tycker och vad regeringen tycker. Det är vi väl medvetna om och vi handlar i den andan enligt vad vi tror är deras uppfattning ... Men det där tycker jag, för min del, är ett mycket intressant inslag. (ip.67/71)

Åtskilliga departementsråd påpekar att verksamheten är politisk till sin natur och att tjänstemännen har att arbeta i "statsrådets anda". Lika ofta framhålls nödvändigheten av att i tjänstemannarollen agera neutralt och opartiskt. Vissa av dessa tjänstemän hävdar också att det finns en tydlig gräns mellan politik och förvaltning. Hur går nu detta ihop? Attityderna förstås bäst om de ses som ett uttryck för hur den politiska rolltypen skapas i ett spänningsfält mellan aktivism och följsamhet. Vissa forskare, som Mellbourn, framhäver de aktivistiska dragen i rollen: att ha ett politiskt engagemang, att kämpa för politiska ideal, att uppskatta möjligheten till politiskt inflytande (Mellbourn, 1979, s.75). Emellertid har den politiskt orienterade tjänstemannen också andra sidor, där lojaliteten med den politiska ledningen och med de beslut som denna fattar poängteras. Att arbeta i departementsledningens "anda" utgör den kanske viktigaste grundbulten i de flesta departementstjänstemäns rollsyn (jfr Lundqvist, 1979, s.327 f). Tjänstemannen skall ha åsikter och argumentera för dessa, kunna komma med förslag, peka på svårigheter med vissa föreslagna lösningar, men "när de politiska instanserna har tagit beslutet, så måste man vara lojal, och kan man inte det, då skall man inte vara kvar i ett departement".

De flesta departementsråd ser sin roll i gränslandet mellan följsamhet och oberoende som relativt oproblematiske. En förklaring till detta framskymtar i citatet ovan: De som inte klarar av systemet har redan lämnat departementet när en departementsrådsbefattning kan komma i fråga.

Den kanske viktigaste egenskapen för ett departementsråd, vilket också påpekas av flera av intervjupersonerna, är att ha en kunskap om och en förståelse för politikens villkor. Detta behöver självfallet inte innebära att man är partipolitiskt engagerad eller att man har samma politiska uppfattning som den sittande regeringen.⁸ En tjänsteman i Regeringskansliet måste

kunna inse att en fråga kan ha "andra dimensioner än rent kortsiktigt rationella". Han eller hon bör ha en förmåga att se de politiska dimensionerna i olika frågor. Ett av de intervjuade departementsråden uttrycker det som att man inför politiken bör ha en "systemförståelse" och därmed vara "väldigt öppen och flexibel för att saker och ting kan få en annan utveckling än vad man hade räknat med när man jobbade med frågan".

Departementsrådets komplicerade ställning i förhållande till de politiska beslutsfattarna framgår också när deras attityder analyseras i termer av beroende–oberoende. Nedanstående citat är i sammanhanget belysande:

Den här kombinationen av politisk känslighet, politisk lyhördhet med ett gott mått av så att säga traditionell tjänstemannamässig självständighet och integritet skapar naturligtvis en väldigt ömtålig situation för ett departementsråd, och mycket tenderar ju departementsrådet att trivas och fungera bäst just när det föreligger ganska mycket grundläggande överensstämmelse i principiellt tänkande och synsätt mellan tjänstemän och politisk ledning. (ip.432/90)

Citatet antyder å ena sidan att jordmånen för en politisering av departementen är god. Å andra sidan visar det på hur de numera relativt täta regeringsskiftena kan rubba tryggheten i de opolitiska departementstjänstemännens tillvaro. Departementsrådets inflytande är beroende av en stark och stabil politisk nivå.

Generaldirektören – en politiserad tjänsteman?

Generaldirektörstjänsten är i princip den enda tjänst på myndighetsnivå där politiken utgör ett väsentligt inslag. Generaldirektörstillsättningar – åtminstone i politiskt mer intressanta myndigheter – tilldrar sig också stort politiskt intresse. Chefstillsättningarna inom statsförvaltningen har därtill allmänt fått ökad uppmärksamhet och har tillmätts större betydelse under det senaste decenniet. En mer genomtänkt rekryteringspolitik till generaldirektörstjänsterna utgör en del av ambitionshöjningen när det gäller regeringens styrning av myndigheterna. En ökad politisk rekrytering till generaldirektörstjänsterna skulle kunna utgöra en annan strategi för att förbättra styrningen. Genom att placera politiska meningsfränder på centrala poster inom förvaltningen skulle dessa organisationers följsamhet gentemot den politiska ledningen öka (jfr Mayntz–Derlien, 1989, s.384).

Skall diskussionen om en politisering av generaldirektörstjänsten i huvudsak ses som en del av det politiska spelet mellan opposition och regering, eller har det – som många hävdar – skett en faktisk ökning av de politiska tillsättningarna? I det bakgrundsmaterial som vi har inhämtat finns en fråga som kan antyda riktigheten i antagandet om en ökad politisering. Vid båda

undersökningstillfällena har intervjupersonerna tillfrågats om sina eventuella medlemskap i olika organisationer och föreningar, bl.a. politiska organisationer. Resultaten som redovisas i kapitel 4 visar att andelen ledande tjänstemän – statssekreterare, departementsråd och generaldirektörer – som är medlemmar i en politisk organisation har ökat starkt mellan de båda undersökningstillfällena. Det är en ökning som nästan uteslutande har skett bland personer som ligger till vänster på vänster–högerskalan. Ser vi enbart till generaldirektörerna har den politiska organiseringsgraden ökat från mindre än en tredjedel till nästan hälften. Det kan noteras att i en studie baserad på det internationella undersökningsmaterialet noterar Mayntz–Derlien samma utvecklingstrend inom den västtyska förvaltningen (Mayntz–Derlien, 1989).

Något förvånande finns det inget starkt samband mellan politisk organisering och en politisk rolluppfattning, som vi definierar den. En liknande iakttagelse gör Læg Reid–Olsen, som i sin studie av de norska statstjänstemännen finner att det finns mycket få aspekter av tjänstemännens tanke-, kontakt- och kontrollmönster som "påverkas av partitillhörighet" (Læg Reid–Olsen, 1978, s.292). Mellbourn noterar däremot ett tydligt samband mellan medlemskap i politisk organisation och en politisk rolluppfattning. Hans analys skiljer sig emellertid från vår när det gäller konstruktionen av rolltypologi, vilket skulle kunna förklara skillnaden.

Mayntz–Derlien noterar i sin studie av den västtyska statsförvaltningen att den ökade politiska rekryteringen och den allt positivare inställningen till de politiska aspekterna av tjänstemannaarbetet varken innebär en ökad uppskattning av partipolitiska inslag i arbetet, eller att chefstjänstemännen uppfattar sig som partipolitiskt verksamma. Tendensen är tvärtom att dessa allt tydligare markerar rollskillnaden mellan politiker och tjänstemän (Mayntz–Derlien, 1989 s.393 ff).

De refererade undersökningarna antyder att det inte går att på något enkelt sätt likställa en ökad partipolitisk rekrytering med en ökad politisering av förvaltningsarbetet. I vår undersökning blir ett sådant samband tydligt endast om vi begränsar oss till de tjänstemän som också har ett förtroendeuppdrag i en politisk organisation. Det rör sig emellertid om relativt få individer.

Bilden av generaldirektörsgruppens politisering är således mer komplicerad än vad den stora ökningen av andelen politiskt organiserade antyder. Den högre politiska organiseringsgraden bland generaldirektörerna tycks, inte enbart och kanske inte heller i första hand, vara ett utslag av en ökad politisk rekrytering till tjänsten (Ehn, 1998). En kompletterande förklaring är att det har skett en förändring av inställningen till att vara politiskt organiserad bland statliga tjänstemän. Det är den gamla ämbetsmannakårens skarpa gränsdragning gentemot politiken som börjar försvinna; att stå ovanför politiken, att i alla lägen vara opartisk, utgör viktiga aspekter av en traditionell ämbetsmannaroll. I dag har en ny generation tjänstemän nått de

ledande tjänsterna i förvaltningen. Denna generation tenderar att ha en annorlunda syn på tjänstemannaneutraliteten, vilket i praktiken innebär att man tror sig om att kunna utföra ett oklanderligt och opartiskt arbete trots att man har bestämda politiska och ideologiska värderingar – uppfattningar som man ofta inte heller försöker dölja. Mayntz–Derlien noterar att den västtyska högre statstjänstemannen inte har några problem med att öppet deklarerat huruvida han eller hon är medlem i något politiskt parti. Tjugo år tidigare var situationen annorlunda. Forskarna var vid det förre undersökningstillfället tveksamma till att över huvud taget ställa denna ”kontroversiella” fråga och när de ändå gjorde det blev bortfallet högt. Normen om den opolitiska tjänstemannen som inte explicit deklarerar sin partipreferens var då fortfarande stark (Mayntz–Derlien, 1989, s.400 f).

I sin studie av generaldirektörstillsättningar under perioden 1915–1975 finner Nyman att minoritetsparlamentarism och koalitionsregerande bidrar till att öka andelen parlamentariker bland generaldirektörerna. En förklaring är att generaldirektörstjänsterna utnyttjas som reträttplats för avgångna statsråd (Nyman, 1976, s.86). I en parlamentariskt instabil period tenderar denna grupp att växa. Enligt Nyman skall man dock inte ta för givet att förvaltningen är mer politiserad, i bemärkelsen kontrollerad av den sittande regeringen, därför att andelen före detta parlamentariker på generaldirektörstjänster är större. För det första är det inte enbart politiker med samma politiska färg som den sittande regeringen som får dessa ”reträttposter”. För det andra kan det förvisso vara på det viset att en politiker utses till chef för en myndighet av det skälet att regeringen vill åstadkomma en bättre kontroll av densamma. Men denna politiseringstendens skall snarast ses som ett utslag av den svaga politiska styrningen av förvaltningen som följer av en längre period av parlamentarisk instabilitet. Regeringen försöker då genom utnämningsspolitiken få bättre kontroll över myndigheten (Nyman, 1976, s.86 f). Nyman pekar också på hur olika regeringars försök att politiskt kontrollera förvaltningen genom chefstillsättningar har balanserats av de täta regeringsskiftena. Någon politiskt konform statsförvaltning åstadkoms därmed inte. En sådan har större förutsättningar att växa fram när ett och samma parti sitter vid makten under en längre period, och på det viset kan prägla tjänstemannakadern (Nyman, 1976, s.87).

I den parlamentariskt oroligare period som vi befinner oss i efter 1970 får Nymans iakttagelser med avseende på första hälften av 1900-talet förnyad aktualitet. Att den politiska rekryteringen till generaldirektörstjänsterna har ökat något tycks till en del sammanhånga med de tätare regeringsskiften som har följt på enkammarriksdagens införande och på den allt större rörligheten i väljarkåren. Ett inte obetydligt antal statssekreterare och andra politiskt tillsatta tjänstemän står utan arbete när de parlamentariska majoritetsförhållandena ändras och en ny regering skall tillträda. I en överenskommelse mellan den avgående socialdemokratiska och den tillträdande borgerliga rege-

ringen 1976 bestämdes att den tillträdande regeringen garanterar de avgående statssekreterarna ungefärligt likvärdiga tjänster (Larsson, 1986, s.74).⁹ Utbudet av tjänster på den höga nivå som statssekreterarna befinner sig på är naturligtvis begränsat.¹⁰ Mycket tyder därför på att vi kan förvänta oss en ökning av politiskt tillsatta generaldirektörer strax före ett val, då den sittande regeringen fortfarande kan styra placeringarna. Men vi kan också förvänta oss en ökning strax efter ett val som inneburit ett regeringsskifte, då den tillträdande regeringen har att placera statssekreterare och vissa andra politiskt tillsatta tjänstemän från den avgående regeringen. Verksledningskommittén finner i en studie att en femtedel av de verkschefer som tillsattes under perioden 1976–1983 hade en bakgrund som statssekreterare (SOU 1985:40, s.277). Av 1990 års generaldirektörer har var sjätte arbetat som statssekreterare (Linde–Wallin, 1992, s.17).¹¹ Ett antagande från Verksledningskommittén är att under en valperiod med regeringsskifte kommer mellan en fjärdedel och en tredjedel av verkschefstillsättningarna att vara politiska. Under andra valperioder blir de politiska utnämningarna däremot betydligt färre, kanske en av tio (SOU 1985:40, s. 278).

Politisering av generaldirektörstjänsten som en konsekvens av den ökade parlamentariska instabiliteten liknar således situationen under 1900-talets första decennier. Vid den tidigare tidpunkten kan politiseringen delvis ses som ett försök av svaga minoritetsregeringar att styra en självständig statsförvaltning, när inte politisk följsamhet kan åstadkommas på annat sätt. För dagens regeringar kan styrningsproblemen i stor utsträckning kopplas till storleken och komplexiteten i den offentliga verksamheten. Inför risken att drunkna i detaljer och förlora de övergripande perspektiven har regeringen valt strategin att avreglera, decentralisera och delegera. Viktiga instrument i arbetet att delegera ansvar och befogenheter utgörs av olika mål- och resultatstyrningstekniker. Men att övergå till målstyrning och att delegera ansvar och befogenheter innebär också att den politiska nivån avhänder sig viss styrförmåga. En väg att försöka stärka den politiska kontrollen är att tillsätta politiskt pålitliga chefer på centrala poster inom statsförvaltningen.

Generaldirektören – en marknadsorienterad tjänsteman?

Den marknadsorienterade tjänstemannen finns knappast företrädd 1971; de få som ändå finns är med ett enda undantag generaldirektörer. Vid det senare undersökningstillfället har detta rollmönster en betydligt starkare ställning. Fortfarande gäller dock att den typiska marknadsorienterade tjänstemannen är generaldirektör. Det är naturligt att koppla samman värderingsförskjutningen med de samhällsideologiska förändringar som har skett mellan de två undersökningstillfällena. Efter det att 1970-talets vänstervåg ebbat ut kom en högerideologi med tydlig marknadsliberal inriktning att dominera ideologiskt (jfr Boréus, 1994). Marknaden omvand-

lades i den offentliga debatten från ett problem i sig till lösningen på i stort sett alla problem. Den ideologiska omsvängningen inträffade parallellt med att den offentliga sektorn drabbades av olika krissymptom. I ett läge då den ekonomiska tillväxten bromsats samtidigt som de välfärdspolitiska åtagandena tenderar att öka med en svårhjälpbar automatik, har statsförvaltningen och dess förmenta brister i effektivitet och styrbarhet allt oftare kommit i fokus för den offentliga diskussionen. Det är inte svårt att föreställa sig att man som chef inom den hårt kritiserade offentliga förvaltningen är öppen för det nya idealet – den privata sektorn och dess chefsideologi (jfr Czarniawska, 1986, s.95 ff; Sjölund, 1994, s.129).¹² Den effektiva chefen sätts mot den formalistiska byråkraten (Lundquist, 1993, s.173; Czarniawska, 1986, s.98 f). Följande citat kan belysa den anti-byråkratiska attityden:

Mitt intryck, om man tar en tioårsperiod, det är att vi har blivit friare. Vi har fått lite mer luft under vingarna så att säga, och man förutsätter att vi skall vara pragmatiska i vårt arbete, och jag tror att man tar väldigt illa vid sig om man skyller på någon paragraf eller något sådant, som man mycket väl skulle kunna gå runt. (ip.307/90)

På frågan om det ställs andra krav på tjänstemannen i dag jämfört med tidigare svarar denna generaldirektör:

O, ja, helt klart. Nu ställs det mycket höga krav på att han skall vara flexibel, icke-byråkratisk, icke formbunden och kunna utveckla, ta ansvar, bedriva service, vara så att säga ett slags tjänare mer än byråkrat i det förvaltningsjobb han är satt att sköta. (ip.316/90)

Effektiviteten som en motpol till traditionell förvaltningsverksamhet framgår tydligt av denna generaldirektörs diskussion om tjänstemannarollen:

... så finns det ju en strävan helt allmänt i samhället i dag att få kostnadseffektivitet och kostnadstänkande och rationalitet i de statliga myndigheterna, där man måhända i det gamla lite mer träaktiga systemet hade lite mera saklighet framför allt. (ip.332/90)

Samma generaldirektör understryker vid ett annat tillfälle i intervjun att han försöker "jobba som vilken företagsledare som helst". Över huvud taget är det mycket vanligt att jämföra sig med det privata näringslivet och ha det som en positiv förebild, som denna generaldirektör:

Det finns de som säger att det här är så att säga i riktning mot vad som är i det privata näringslivet och jag brukar skryta med att en del av de

arbetsuppgifter som vi här har att fullgöra, där kan vi jämföra oss med det privata näringslivet, så inte är jag rädd för den konkurrensen. (ip.313/90)

Representanter för den marknadsorienterade rollen visar inte sällan en stor tveksamhet inför politiken. Denna generaldirektörs beskrivning av Regeringskansliets agerande är i detta avseende typisk:

... det är någon slags gammaldags uppfattning om att allting skall beredas och förankras genom arbete i Regeringskansliet utifrån vissa signaler och offentliga utredningar. Jag tror nog, att om de inte skaffar sig mer resurser – och det kanske man inte vill ha i Regeringskansliet, därför att det gör det trögare – så måste man snabba på och utnyttja myndigheterna mera effektivt. Initiativen kommer helt klart från myndigheterna, men det är också många som tycker det är klart otillfredsställande att det händer så förbaskat lite med bra initiativ. Därför frestas ju många ändå att skriva förslagen så åt handläggarna/tjänstemännen att, om de bara vill, de på ett relativt enkelt sätt kan omsätta det i ett politiskt ställningstagande. (ip.315/90)

Av resonemanget framgår att politiken uppfattas som ett störande inslag i verksamheten, något som försvårar ett effektivt handlande (jfr Lundquist, 1993, s.135 f).

Ett sätt att förstå varför det rättsliga rollmönstret har försvagats på generaldirektörsnivå mellan 1971 och 1990 är att analysera förändringarna utifrån statstjänstemännens strävan till oberoende. Det är också här man finner den starkaste samhörigheten mellan den rättsliga och den marknadsorienterade rolltypen. Gemensamt för båda rollmönstren är att de vill "befria" tjänstemännen från de politiska instansernas direkta kontroll och begränsa politikens inflytande över förvaltningsarbetet. Vad som har skett mellan de både undersökningstillfällena är att självständighetssträvandena delvis tagit sig en annan riktning än tidigare. Det är nu oftare utifrån ett marknadsorienterat än ett rättsligt orienterat perspektiv som tjänstemännen argumenterar för ett större spelrum.

Det inomorganisatoriska perspektivets dominans – rolluppfattningar bland cheftjänstemän på ämbets- och affärsverk

När det gäller cheftjänstemännen på ämbetsverk och affärsverk har det, som påpekades inledningsvis, inte varit möjligt att genomföra den särskilda rollkodningen. I den mer begränsade analysen av dessa grupper utgår vi från deras svar på frågorna om vad de uppfattar som den högre tjänsteman-

nens uppgift och roll i det politiska beslutsfattandet samt vilka personliga egenskaper de tycker är viktigt att en högre tjänsteman har.

En sådan analys visar för det första att dessa chefstjänstemän 1971 främst ser till de organisatoriska aspekterna när tjänstemannarollen diskuteras. I förhållande till de andra undersökningsgrupperna är likheterna stora med generaldirektörer och departementsråd; även bland dessa dominerar de organisatoriska aspekterna stort 1971.

Vilka konkreta egenskaper är det då som 1970-talets chefstjänstemän i ämbets- och affärsverk särskilt framhåller? Det visar sig vara två egenskaper som får klart flest omnämnanden – förmåga att delegera och att organisera sin personal samt förmåga att skapa goda arbetsrelationer till kollegor och personal.

Vid en jämförelse med 1990 års undersökning kan vi konstatera att chefstjänstemän i ämbets- och affärsverk uppvisar en stor stabilitet över tid i sin inställning till de viktigaste tjänstemannaegenskaperna; även 1990 är det de organisatoriska aspekterna som dominerar. Av de andra undersökningsgrupperna gäller detsamma för generaldirektörerna.

Ser vi till de enskilda egenskaperna 1990 är det i första hand två egenskaper som framhålls av chefstjänstemännen i ämbets- och affärsverk. För det första, i likhet med 1971, förmågan att delegera och att organisera sin personal. För det andra en näraliggande organisatorisk aspekt – att kunna administrera och leda verksamheten. Man skulle kunna sammanfatta dessa chefstjänstemäns inställning till tjänstemannarollen med att det är ledarskapsegenskaperna som är det centrala. Bland övriga egenskaper framhålls också relativt ofta den professionella kompetensen som en viktig egenskap.

Även generaldirektörerna lägger 1990 stor vikt vid ledaregenskaperna. Departementsråd och statssekreterare betonar i likhet med chefstjänstemännen i ämbets- och affärsverk den professionella kompetensen, men fäster i övrigt större vikt vid egenskaper som lojalitet mot regeringen, förmåga att förse regeringen med bra och riktig information och att fungera som kloka rådgivare. Det finns 1990 en tydligare gräns mellan den politikutformande nivån och den verkställande när det gäller inställningen till tjänstemannarollen.

Ett annat perspektiv på skillnaderna mellan den politikskapande och den genomförande nivån framträder när vi analyserar språkbruket – man talar inte alltid samma språk. Vid 1990 års undersökningstillfälle kodades huruvida intervjupersonerna använde modern ledarskapsterminologi när de beskrev tjänstemannarollen. Resultatet framgår av tabell 6.4.

Som framgår av tabellen använder inte den stora majoriteten av tjänstemännen denna typ av språk. Det finns emellertid skillnader mellan undersökningsgrupperna; det går att urskilja en gräns mellan den politikskapande och den verkställande nivån. En statssekreterare och två riksdagsledamöter är de enda på den politiska nivån som använder denna terminologi. På myndigheterna varierar det mellan ungefär var sjunde och var tredje,

Tabell 6.4. Använder modern ledarskapsterminologi i beskrivningen av tjänstemannarollen, 1990. Procent.

	Använder
Riksdagsledamöter	4
Statssekreterare	5
Departementsråd	0
Generaldirektörer	14
Chefstjänstemän ämbetsverk	22
Chefstjänstemän affärsverk	32

och det är föga förvånande chefstjänstemännen i affärsverken som är de flitigaste användarna.

Politikernas syn på tjänstemannarollen

Vilken tjänstemannatyp föredras då av de svenska riksdagspolitikerna? Har det här skett någon förändring över tid? Finns det några skillnader mellan de politiska blocken?

Tabell 6.5. Tjänstemannaroller 1973 och 1990, riksdagsledamöter.¹³ Procent.

	1973				1990			
	Rätts- lig	Poli- tisk	Mark- nad	Oklar	Rätts- lig	Poli- tisk	Mark- nad	Oklar
Socialister	30	70	0	0	25	71	4	0
Borgerliga	71	25	0	4	61	28	11	0
Samtliga ¹⁴	52	45	0	2	38	56	7	0

Det tydligaste resultatet är det nära sambandet mellan politisk ideologisk hemvist och rolluppfattning. Politiker på den socialistiska sidan tenderar att ha en politiskt orienterad och borgerliga politiker en rättsligt orienterad tjänstemannasyn. Detta förhållande är också stabilt över tid. Det enda som egentligen har inträffat mellan de båda undersökningstillfällena i detta avseende är att några av politikerna 1990 företräder en marknadsorienterad rolluppfattning – en ökning som har skett på det rättsliga rollmönstrets bekostnad.¹⁵ Den marknadsorienterade inställningen till tjänstemannarollen finns över huvud taget inte representerad 1973.

Vid en jämförelse mellan tjänstemanna- och politikergrupperna kan följande noteras. Tjänstemännen ligger, betraktade som grupp, i sin rolluppfattning mellan de socialistiska och de borgerliga partierna, dock något närmare de förstnämnda. En skillnad mellan tjänstemän och politiker är att tjänstemännen är starkare representerade inom det marknadsorienterade rollmönstret.

En jämförelse mellan tjänstemännen och politikerna uppdelade på borgerliga respektive socialistiska politiker, visar att andelen tjänstemän som företräder en politiskt orienterad rolltyp är betydligt större än motsvarande andel bland de borgerliga politikerna, men klart mindre än bland de socialistiska. Vidare är andelen rättsligt orienterade tjänstemän något större än motsvarande rollmönster bland de socialistiska politikerna, men betydligt mindre än bland de borgerliga riksdagspolitikerna.

Vid en jämförelse mellan de olika tjänstemannagrupperna och riksdagspolitikerna visar sig statssekreterare och departementsråd vara de som har störst likhet med de socialistiska politikerna. Departementsråd och socialistiska politiker liknar också varandra när det gäller rolluppfattningarnas stabilitet över tid. Bland statssekreterarna har, som tidigare diskuterats, den politiska rolluppfattningen försvagats mellan 1971 och 1990. Generaldirektörerna är den tjänstemannagrupp som i sin rolluppfattning mest liknar de borgerliga politikerna. Tjänstemännens organisatoriska placering har en avgörande betydelse för synen på tjänstemannarollen. Ju närmare den politiska nivån, desto mer politiskt orienterad; ju längre ifrån, desto mindre.

Hur skall vi då tolka riksdagspolitikernas tjänstemannasyn och det nära sambandet mellan ideologisk hemvist och synen på statstjänstemannens roll i det politiska systemet? Det mest uppenbara svaret är att synen på tjänstemannarollerna utgör en spegling av de ideologiska skiljelinjerna mellan de politiska blocken. De socialistiska partierna tror mer på politikens möjligheter att styra samhällsutvecklingen, därav följer ett framhävande av politikens överhöghet och av politikernas kontroll över förvaltningen. Det finns också inom vänstern en traditionell misstänksamhet mot ämbetsmannavärlden. Denna byråkratikritiska strömning framträder tydligt i de med jämna mellanrum uppfammande debatterna om byråkratin som ett demokratiskt problem. Bland byråkratikritikerna uppfattas en långt gången självständighet för förvaltningen som ett hinder för förverkligandet av folkviljan som den manifesteras i den demokratiska styrkedjan. En stark politisk styrning är nödvändig. Flera debattörer på vänsterkanten framhåller också nödvändigheten av att tjänstemännen visar ett aktivt engagemang för regeringspolitiken.

I en mer traditionell borgerlig syn på förvaltningen skall denna utifrån lagarna utgöra ett balanserande och stabiliserande element i det politiska systemet. Det handlar om en statstjänstemannakår där integritet, opartiskhet och följsamhet mot lagen snarare än mot regeringspolitikerna utgör centrala värden; bl.a. tänkta att fungera som en garanti mot en alltför snabb och djärv politisk reformverksamhet. En förvaltning med en självständig ställning i förhållande till politikerna är från dessa utgångspunkter av avgörande betydelse.

Det tycks således som om politikernas inställning till tjänstemannarollen är starkt präglad av en för respektive politiskt block traditionell ideologisk

grundsyn. En närmare analys av politikernas svar på intervjufrågorna komplicerar emellertid denna bild.

En viktig iakttagelse är att många av riksdagsledamöterna har en begränsad praktisk erfarenhet av umgänge med högre statstjänstemän i sin politikergärning. De erfarenheter som det oftast refereras till gäller kontakter med offentliga tjänstemän i kommuner eller i riksdagen. Även erfarna riksdagsledamöter kan ha begränsade erfarenheter av högre statstjänstemän, som följande borgerliga politiker:

De tjänstemän som jag kommer i kontakt med är ju riksdagens tjänstemän ... (ip.125/90)

Eller denna centerpartist från 1973, som på frågan om en högre statstjänstemans uppgifter inleder sitt svar:

Ja, ärligt talat – kommer man som riksdagsman från landsorten, så har man inte särskilt mycket kontakt med de här människorna du nämner. (ip.412/73)

Nu varierar givetvis riksdagspolitikernas erfarenhet mycket. Ett antal ledamöter har haft betydligt intensivare kontakt med de statliga chefstjänstemännen i olika sammanhang. Andra kan själva ha en bakgrund som offentliga chefstjänstemän och därmed haft anledning att mer direkt konfronteras med de krav som tjänstemannarollen ställer. Generellt kan dock konstateras att riksdagsledamöterna har en förvånansvärt oproblematiserad bild av tjänstemannarollen (jfr Linde, 1982, s.202). De tycks inte i någon större utsträckning ha tänkt igenom dessa frågor. Däremot har åtskilliga ledamöter med kommunal bakgrund, i det täta samspel politiker–tjänstemän som förekommer där, tvingats att mer kritiskt fundera kring relationen politiker–tjänstemän. Riksdagsledamöternas begränsade kontakter med högre statstjänstemän kan vara en bidragande orsak till att ideologin får ett så pass starkt genomslag i politikernas rolluppfattning.

Klassificeringen av riksdagsledamöterna i olika rollmönster innebär givetvis en förenkling av den komplexitet som majoriteten av intervjuerna rymmer. Framför allt finns i många intervjuer en spänning mellan kravet på lojalitet med den politiska nivån och framhållandet av neutralitet och integritet som viktiga tjänstemannaegenskaper. Tjänstemannen skall på samma gång vara följsam mot politikerna och markera en tydlig gräns mot dessa. Problematiken illustreras av denna riksdagsledamot, som å ena sidan framhåller politiska värderingars betydelse i samspelet politiker–tjänstemän:

Men det måste finnas ett ömsesidigt förtroende tycker jag och därför tycker jag väl att ute i kommunerna kan det ju vara svårt om då en

tjänsteman har en annan politisk uppfattning, har helt andra värderingar. Då tror jag att det kan bli svårt, därför att även om man försöker vara objektiv, så färgar ju ens värderingar allt man gör. (ip.102/90)

Å andra sidan framhåller samma ledamot just denna ”omöjliga” objektivitet på frågan om viktiga tjänstemannaegenskaper:

Ja, man ska ju vara objektiv naturligtvis. (ip.102/90)

Politikerna får ofta svårigheter när de skall försöka formulera den ideala tjänstemannarollen. De högaktar den traditionella, objektiva och sakliga ämbetsmannen, och uppskattar också på ett principiellt plan de egenskaper som denna ämbetsman står för. Men när det gäller praktiken vill de gärna ha en tjänsteman som snabbt och följsamt reagerar på styrsignaler från den politiska nivån, en tjänsteman som är medveten om politikernas prioriteringar och anpassar sig till dessa i sitt arbete (jfr Linde, 1982, s.153). Detta innebär självfallet inte att politikerna i allmänhet eftersträvar en partipolitiserad tjänstemannakår. I riksdagsledamöternas värld är det politikerna som står för partipolitiken; tjänstemännen är deras lojala tjänare, som tillhandahåller sakkunskap och effektuerar de beslut som fattas på den politiska nivån. Citatet ovan representerar ett inte alltför ovanligt perspektiv på spänningarna mellan politik och förvaltning – man är omedveten om dem, eller alternativt låtsas inte om dem.

Det finns givetvis också riksdagsledamöter som är väl medvetna om dessa spänningar. Denna politiker ser i princip positivt på de motsättningar som finns mellan de båda grupperna:

Och jag är inte rädd att erkänna motsättningar och konflikter. Jag tycker att det skall finnas en sådan här spänning mellan, så att säga, tjänstemannens behov av integritet och politikerns intresse av att få sin vilja igenom. (ip.121/90)

Flera ledamöter betonar nödvändigheten av ett samspel mellan politiker och tjänstemän. Följande riksdagsledamot inleder med att betyga sin högaktning för den traditionella ämbetsmannen, för att sedan komplettera detta klassiska ideal med att också framhålla tjänstemannarollens politiska inslag och sampelet politiker–tjänstemän:

Jag har en väldigt hög uppfattning trots allt om den svenska tjänstemannakåren. Det finns ju en kultur här som är månghundraårig med att förstå vem det är som fattar besluten, att tjänstemännen har att effektuera det. Det är grundläggande för spelet på något vis ... Sedan kan man i enskildheter se att tjänstemännen påverkar med sin politis-

ka uppfattning. Det är klart, det kan man aldrig komma ifrån i ett levande system av biologiska varelser på något vis. Jag tillhör inte dem som säger att man bombastiskt kan skilja på tjänstemännens inflytande och politikerns. Det måste trots allt vara ett samspel där. (ip.143/90)

Ett tydligare utslag av en politisk rollsyn, men fortfarande med betoning av samspelet mellan politiker och tjänstemän, utgör följande svar på frågan om hur man skall se på relationen mellan tjänstemanna- och politikerrollen:

Ja, jag vill ju inte ha vattentäta skott mellan tjänstemän och politiker. Det här är ju ett arbetslag. Det är ett team för att använda ett annat uttryck. (ip.138/90)

Exemplen har så här långt främst varit ägnade att belysa den oklarhet och de motsättningar som finns i relationen mellan politiker och tjänstemän. Det är knappast någon tillfällighet att samtliga citat i sammanhanget härrör från det andra undersökningstillfället. Framför allt den politiska rollsynen är mer komplex 1990. Politiker med en sådan rollsyn försöker då oftare kombinera den traditionella tjänstemannarollen, där gränsen mellan politik och förvaltning är tydlig och där tjänstemannens integritet, självständighet och i viss utsträckning också neutralitet framhålls, med betoning av behovet av följsamhet gentemot den politiska ledningen.

Det är uppenbart att styrningsfrågor har blivit viktigare och i den situationen har flera riksdagsledamöter problem med att konstruera en konsekvent och sammanhållen bild av tjänstemannarollen. Den politiska nivåns överhöghet och politikernas rätt och skyldighet att styra förvaltningen betonas. Å andra sidan vill politikerna inte ha en genompolitiserad förvaltning. Ett utrymme måste trots allt finnas för tjänstemännen att agera självständigt och opartiskt. Det är inte alltid lätt att få bitarna i denna syn på tjänstemannarollen att passa ihop, likafullt är det den bild som förmedlas av ett inte ringa antal riksdagsledamöter. Säkerligen har politikernas rolluppfattning i detta avseende påverkats av debatten om förvaltningens svårstyrbarhet. Förvaltningsutredningens och Verksledningskommitténs betänkanden från första halvan av 1980-talet utgör viktiga exempel på den diskussion som fördes (SOU 1983:39 och SOU 1985:40).

Mellan politik och förvaltning

Vid båda undersökningstillfällena ställdes en särskild fråga med anknytning till tjänstemännens arbete i gränstrakterna mellan politik och förvaltning. I ett första led av analysen studeras huruvida intervjupersonerna 1990 anser att tjänstemännens arbete med politiska uppgifter i vid bemärkelse – i gräns-

trakterna mellan politik och förvaltning – är problematiskt i något avseende.¹⁶ Det visar sig att mellan 50 och 70 procent av tjänstemännen inte upplever några problem. Tendensen är att ju närmare politiken, desto mindre problem ser man. För statssekreterare, generaldirektörer och departementsråd är andelen som inte ser några problem störst, mellan 64 och 70 procent. Chefstjänstemännen i ämbets- och affärsverk ligger något lägre, strax över 50 procent. Bland chefstjänstemännen i affärsverk är det mer än var fjärde som klart anger att man ser problem med de politiska inslagen i arbetet.

Riksdagsledamöterna uppfattar överlag tjänstemännens arbete i gränstrakterna mellan politik och förvaltning som mer problematiskt än vad tjänstemännen gör. Endast var femte riksdagsledamot ser inga problem i detta avseende. Särskilt tveksamma till tjänstemännens "politiska" arbete är de borgerliga ledamöterna – mer än var fjärde ser problem och endast var fjärde ser inga problem alls.

Sammanfattningsvis: Ju längre ifrån det praktiska arbetet i gränslandet mellan politik och förvaltning, desto vanligare att man ser problem, och vice versa.

Vid båda undersökningstillfällena noterades vilka centrala aspekter av tjänstemannarollen, kopplade till gränslandsproblematiken, som intervju-personerna starkast betonade. 1971 användes två kategorier vid kodningen: neutralitet och aktivism.¹⁷ 1990 kompletterades analysen med ytterligare två kategorier: självständighet och följsamhet. Skillnader i kodningsförfarande omöjliggör en direkt jämförelse mellan de två undersökningstillfällena. I tabell 6.6 redovisas den mer detaljerade kodning som genomfördes 1990.

Tabell 6.6. Gränstrakten politik–förvaltning. Aspekter av tjänstemannarollen, 1990.¹⁸ Procent.

	Neutra- litet	Självstän- dighet	Både och/ tveksam	Följ- samhet	Akti- vism
<i>Tjänstemän</i>					
Statssekreterare	40	20	0	10	10
Departementsråd	28	15	6	26	4
Generaldirektörer	26	60	0	11	3
Chefer, ämbetsverk	31	47	1	5	6
Chefer, affärsverk	13	58	0	13	3
<i>Politiker</i>					
Socialistiska	54	21	0	17	0
Borgerliga	61	11	11	17	0

Resultaten i tabell 6.6 belyser departementsrådets speciella ställning. Ingen annan grupp lägger på samma sätt vikt vid både neutralitet och följsamhet – en bra illustration till den balans som departementsråden har att upprätthålla i sin tjänstemannaroll.

En större andel av statssekreterarna lägger vikt vid tjänstemannaneutraliteten, vilket kan tyckas något paradoxalt med tanke på att statssekreterarna själva inte utgör någon traditionell "neutral" tjänstemannagrupp. Resultaten ligger dock i linje med vad vi tidigare i kapitlet har anfört när det gäller statssekreterarrollens utveckling. Statssekreterarna har i inte oväsentlig utsträckning tagit till sig idéer om en klarare gräns mellan politik och förvaltning; ett återupprättande av en klassisk neutral tjänstemannaroll. Vidare tenderar statssekreterarna 1990 att anlägga ett utanförperspektiv på tjänstemannarollen. Det är "de andra" som skall vara neutrala – bedömningen gäller inte statssekreterarna själva. En jämförelse med 1971 illustrerar attitydförändringen bland statssekreterarna. Vid det undersökningstillfället är det endast 15 procent (två statssekreterare) som betonar tjänstemannaneutraliteten. Starkast betonas dock den klassiska neutrala tjänstemannarollen av dem som befinner sig längst ifrån denna värld – riksdagsledamöterna.

De tre tjänstemannagrupperna på myndighetsnivå betonar starkare än övriga självständigheten. Den svenska förvaltningsdualismen är djupt rotad i myndighetsvärlden och har väl snarast förstärkts under senare år när mer befogenheter och ansvar har delegerats till myndighetsnivå.

Politikerrollen

Accepterar man utgångspunkten att de högre statliga tjänstemännens attityder har betydelse för förvaltningens funktionsförmåga behövs det knappast någon ytterligare argumentation för varför det är värdefullt att inte bara studera tjänstemannarollen, utan också politikerrollen. Skiljer sig tjänstemännens bild av vad som är centrala uppgifter och egenskaper hos politikerna från politikernas syn på sin egen roll? Hur skall dessa eventuella skillnader tolkas och vad kan de ha för betydelse för verksamheten? Dessa frågor skall den följande analysen försöka besvara.

Analysen utgår från frågan om hur intervjupersonerna ser på rikspolitikerens roll i det politiska beslutsfattandet och vilka egenskaper som de anser vara nödvändiga för en ledande politiker att ha. Av skäl som för få individer inom varje kategori och vissa skillnader i kodning mellan de två undersökningstillfällena, är det inte meningsfullt att göra jämförelser i procent. I de komparationer som följer är det i stället den interna rangordningen mellan egenskapskategorierna som redovisas.

Intervjupersonernas syn på politikerrollen 1971/73 framgår av tabell 6.7.

Som framgår av tabellen är det två kategorier av egenskaper som dominerar bland tjänstemännen 1971: policyskapande och representativa (jfr Anton, 1980, s.90). Vad som däremot inte framgår är att de två kategorierna även dominerar stort. Över hälften av tjänstemannagrupperna 1971 har

Tabell 6.7. Viktigaste politikeregenskaperna. 1971/73, rangordning.

	Soc. pol.	Borg. pol.	Stats- sekr.	Dep.- råd	Gen.- direkt.	Chef. ämb.	Chef. affärsv.
Policyskapande	3	2	2	1	1	1	1
Representativa	1	1	1	2	2	2	4
Organisatoriska	5	5	7	8	7	8	8
Sociala	2	3	5	4	7	7	7
Intellektuella	3	5	5	6	6	6	4
Moraliska	5	3	2	4	5	3	2
Medlande	5	5	7	7	3	4	3
Karismatiska	5	5	2	3	4	5	6

kodats för någon av dessa två kategorier. Något lägre ligger endast chefs-tjänstemän i affärsverk, strax under 40 procent. Skillnaden i rangordning mellan statssekreterare å ena sidan och övriga tjänstemannagrupper å den andra är inte ointressant i det här sammanhanget. Statssekreterarna, vilka befinner sig närmast politikerna och i stor utsträckning också är politiskt tillsatta, har flest noteringar för de representativa egenskaperna. Jämför vi med politikerna vid samma undersökningstillfälle finner vi att dessa egenskaper också är dem som politikerna sätter främst.

Mer konkret: Vilken eller vilka representativitetsegenskaper är det då som särskilt framhålls av 1971/73 års statstjänstemän och riksdagsledamöter? Det visar sig att både tjänstemän och politiker anser att "vara väljarnas representant" är en mycket central uppgift för politikerna. Detta formuleras av en tjänsteman som att "en politiker ska framför allt ha kontakt med människor ..., en intensiv kontakt med sin partiorganisation och sin valkrets", och av politikerna i exempelvis följande ordalag: "språkrör för folket", att "hålla kontakt med gräsrotterna", eller något mer elaborerat:

Det gemensamma har ju alla, oavsett partitillhörighet, att de är som det heter "ombud för Sveriges folk" och har naturligtvis var och en utifrån sina politiska värderingar och ideologiska grundsyn att ta tillvara den väljargrups intressen, som har valt in dem i första hand naturligtvis och man kan väl säga så här, att var och en riksdagsman, som anser sig ta tillvara sin väljargrups intressen, menar väl också att man därigenom fullgör uppdraget så att det skulle kunna gagna hela folket självfallet. (ip.415/73)

En lika viktig politikeregenskap enligt tjänstemännen är "partiloyalitet" – att ha "sitt program att gå efter". Något förvånande är att denna egenskap inte betraktas som särskilt viktig av politikerna själva. För dem är t.ex. "förtroendemannarollen" betydligt viktigare. Att inte enbart vara väljarnas

språk för, utan också utöva ett politiskt ledarskap visavi väljarkåren utgör en aspekt av denna förtroendemannaroll som nämns relativt ofta.

En annan av politiker ofta nämnd egenskap, vilken har fått betydligt mindre gensvar bland tjänstemännen, är förmågan till "empati", att kunna "lyssna" till andra. Hos nedanstående riksdagsledamot är det just empatin som framhålls:

Man måste alltid vara beredd att ta sig an människornas problem, oavsett vilka de är. (ip.426/73)

Förmågan att kunna lyssna till väljarna ligger nära förtroendemannaegenskapen. I båda fallen är det en central aspekt av det representativa demokratiska systemet som berörs, nämligen riksdagsledamöternas kontakter med de väljare vars ombud de skall vara.

Om förmåga att lyssna till väljarna framhålls i större utsträckning bland politikerna än bland tjänstemännen, är det tvärtom när det gäller egenskapen att kunna "mobilisera" eller alternativt "undervisa" väljarna. En aspekt som uttrycks av denna generaldirektör:

I mångt och mycket är väl politikerns uppgift ..., att skapa ett tillräckligt opinionsmässigt underlag till det han vill göra. Det finns ju många schatteringar på detta, men man kan väl säga det, att en politiker som vill göra en reform han måste ju då se till att han kan få majoriteten med sig på det. (ip.29/71)

Andra tjänstemän lägger större vikt vid det undervisande momentet. Denna mobiliserings- och undervisningsegenskap utgör tillsammans med förmågan till empati och att kunna lyssna en central egenskap för en folkvald politiker. Att kunna lyssna till och känna empati för väljarna och att kunna undervisa och mobilisera dessa är två mycket viktiga bitar i konstruktionen av den "perfekta" politikern.

Vidare bör noteras att några av de allra populäraste enskilda politiker-egenskaperna bland tjänstemännen 1971 är förmågan att kunna anlägga ett "längre perspektiv", att vara "visionär", att kunna "formulera mer långsiktiga planer och mål" samt förmågan att "ha en bred överblick" och "kunna prioritera". Politikerna framhåller däremot inte särskilt ofta dessa egenskaper.

Sammanfattningsvis kan konstateras att 1971/73 års tjänstemän och politiker uppvisar stora likheter i synen på egenskaper som det är viktigt att en ledande politiker har, även om det finns variationer när det gäller hur starkt vissa enskilda egenskaper betonas. Hur ser det då ut 1990? Rangordningen med avseende på egenskapskategorierna framgår av tabell 6.8.

Tabell 6.8. Viktigaste politikeregenskaperna. 1990, rangordning.

	Soc. pol.	Borg. pol.	Stats- sekr.	Dep.- råd	Gen.- direkt.	Chef. ämb.	Chef. affärsv.
Poliscyskapande	4	5	1	2	1	2	2
Representativa	1	3	1	4	4	3	3
Organisatoriska	7	8	8	5	7	8	8
Sociala	2	5	6	7	6	7	6
Intellektuella	2	1	5	1	3	4	5
Moraliska	5	1	4	3	2	1	1
Medlande	6	3	6	7	8	6	3
Karismatiska	7	5	1	6	5	5	6

För tjänstemännen kan noteras att spridningen mellan de olika kategorierna är större 1990 än 1971. Framför allt den representativa kategorin har minskat i betydelse. Denna kategori och policykategorin har fått sällskap som de mest populära kategorierna av de intellektuella och moraliska egenskapskategorierna. Den sistnämnda har en relativt stark ställning inom samtliga tjänstemannagrupper och utgör den allra populäraste kategorin bland chefstjänstemän i ämbets- och affärsverk. De intellektuella egenskaperna framhålls i störst utsträckning av departementsråden. Även bland politikerna 1990 är spridningen större än vid det tidigare undersökningstillfället.

För tjänstemännen kan konstateras att "visionärsegenskapen" även 1990 utgör den enskilda egenskap som får flest noteringar. Andra populära egenskaper är "mod", "förmåga att driva igenom impopulära förslag", "ärlighet" och "uppriktighet". Citatet nedan illustrerar hur intervjupersonerna kan diskutera när det gäller behovet av mod hos politikerna:

En politikers uppgift är faktiskt att ta ansvar för samhällets utveckling och bidra till en positiv utveckling. För att kunna göra det måste man vara beredd att ompröva gamla värderingar. Därvid krävs det att man är orädd, att man vågar ta en debatt. (ip.213/90)

Även konkreta egenskaper som "kunskap", "överblick" och "helhetssyn" har fått många omnämnanden. Denna generaldirektör utgör ett typiskt exempel:

Jag tror det är viktigt att vi har duktiga politiker och med duktiga menar jag politiker som har förmåga att se helheten. Man talar om helikoptersyn – att de är välorienterade och ser de stora strömningarna i tiden och sedan gör de politiska korrigeringar i den strömmen som deras partifärg borde föranleda dem att göra. (ip.315/90)

När det gäller den representativa kategorin tillhör "partiloyalitet" och "ansvarighet inför väljarna" de populäraste konkreta egenskaperna bland tjänstemännen såväl 1971 som 1990.

Dessa två egenskaper är också de som 1990 oftast framställs som viktiga politikeregenskaper av politikerna själva. Flitigt framhålls även förmågan till "empati" och att "kunna lyssna" till folk. I det avseendet skiljer sig inte politikerna 1990 från samma grupp 1973. En förändring mellan 1973 och 1990 är emellertid att socialistiska och borgerliga politiker vid det senare undersökningstillfället skiljer sig mer i synen på vad som utgör en ledande politikers viktigaste uppgifter och egenskaper. 1973 dominerar de representativa egenskaperna totalt, det finns endast ett fåtal noteringar inom de övriga kategorierna. 1990 är som påpekats spridningen större. Den representativa kategorin är inte längre störst bland de borgerliga politikerna, medan den fortfarande klart dominerar på den socialistiska sidan.

Vid en summering av tjänstemännens och politikernas syn på vilka egenskaper som är allra viktigast för en ledande politiker att inneha framträder en relativt tydlig och enhetlig bild. Skillnaderna mellan de olika grupperna är trots allt inte stora. Tjänstemän i olika positioner framhåller vissa typer av egenskaper i ungefär lika stor utsträckning, politikerna likaså.

Den politikerbild som förmedlas är bilden av en politiker som är väl medveten om det ansvar som ligger i att vara en representant för folket, eller i varje fall för sina väljare. Han eller hon måste kunna lyssna och förstå, stå för sina ideal och formulera visioner, men också undervisa och leda sina väljare. Dessa egenskaper kan uppfattas som "eviga" för den folkvalda politikern. Tidsandan är dock inte helt frånvarande. Vissa förskjutningar med avseende på vad som betraktas som centrala politikeregenskaper antyder att tjänstemäns och politikers situation på många sätt är annorlunda 1990 jämfört med vid 1970-talets början. Bl.a. har egenskaper med anknytning till de representativa funktionerna en något mindre framträdande position vid det senare undersökningstillfället. Demokratiaspekter, som t.ex. ansvarighet inför väljarna, står inte lika mycket i fokus vid 1990-talets början som tjugو år tidigare. I stället framhålls vid det senare undersökningstillfället ett par andra egenskaper, vilka sällan var omnämnda 1971/73. Mod är en sådan egenskap; att kunna stå för sin egen övertygelse och att ha förmåga att driva igenom svåra och kanske impopulära beslut. Det är inte svårt att se ett samband mellan den ökade betydelse denna egenskap tillmätts och de förändrade villkoren för den offentliga verksamheten och därmed för politiken. Även om det fanns ekonomiska problem vid det första undersökningstillfället var dessa enbart en mild västanfläkt jämfört med situationen tjugو år senare. I ett kärvt ekonomiskt och politiskt klimat får vissa politikeregenskaper större betydelse än tidigare. En sådan egenskap är just förmågan att driva igenom svåra beslut.

En annan egenskap som fått ökad uppmärksamhet över tid är en typ av

kunskap som innebär förmåga till överblick; att kunna anlägga en "helhets-syn" på frågorna. Den ökade betydelse som intervjupersonerna givit denna egenskap kan tolkas som ett utslag – både direkt och indirekt – av ett allt mer svårhanterligt och komplext samhälle. Direkt i den meningen att det uppfattas som viktigt att besitta en förmåga till överblick, att kunna se de stora dragen i utvecklingen, i en omvärld som kan tyckas allt mer kaotisk. Utslaget kan tolkas indirekt genom att styrningen av den offentliga verksamheten har förändrats från 1980-talet. Mål- och resultatstyrning har införts som ett sätt att komma till rätta med de växande styrproblemen i en situation, där man från politikerhåll med minskade ekonomiska resurser har att hantera en mycket stor och allt mer komplex offentlig verksamhet. Den förändrade styrningen skall ge politikerna mer tid till att formulera de övergripande målen för verksamheten, att anlägga de långa perspektiven, medan valet av medel för att nå målen i stor utsträckning kan överlåtas på tjänstemännen.

Rollerna förändras, men består

Utifrån vårt intervjumaterial kan vi också studera eventuella förändringar av tjänstemanna- och politikerrollerna ur ett annorlunda perspektiv. I 1990 års frågeformulär finns en uppföljningsfråga till frågan om synen på stats-tjänstemannens respektive politikerns viktigaste egenskaper och roll. Frågan lyder: "Anser Du att den här rollen har förändrats under senare år? Ställs det andra krav på tjänstemannen/politikern nu än tidigare? (Om ja) På vilket sätt?" Den frågan ger oss möjlighet att fördjupa analysen, genom att 1990 års intervjupersoner själva får utveckla hur de ser på rollernas förändring över tid.

Tjänstemannarollens förändring

Vi inleder analysen med tjänstemannarollen. Den första frågan att besvara är om intervjupersonerna anser att det över huvud taget skett någon förändring av tjänstemannarollen under senare år.

Det visar sig att en överväldigande majoritet av de statliga chefstjänstemännen anser att en förändring har skett. Departementsråden skiljer sig genom att en något större andel är tveksam till, eller förnekar, att en förändring av tjänstemannarollen har ägt rum. Att departementsråden inte har en riktigt lika stor andel som upplever en förändring kan bero på att deras egen roll inte har förändrats i så stor utsträckning. En sådan förklaring överensstämmer också med den uppfattning om departementsarbetet som framkommer i flera generaldirektörsintervjuer.

Andelen politiker som anser att tjänstemannarollen har förändrats är lägre. Till viss del beror detta dock på att frågan inte alltid har ställts vid politikerintervjuerna. Ungefär var femte politiker fick aldrig denna fråga. Det finns också vissa skillnader mellan socialistiska och borgerliga politiker. Bland de socialistiska riksdagsledamöterna är det enbart strax över 50 procent som anser att en förändring har ägt rum, bland de borgerliga är andelen större – 72 procent.

När det gäller vilka förändringar som har ägt rum råder stor samstämmighet mellan intervjupersonerna. Den aspekt som oftast nämns är de ökade kraven på tjänstemännen och den starkare ekonomiska press man har att arbeta under. I övrigt uppmärksammas, allra mest ute på myndigheterna, den ökade frihet i tjänstemannarollen som delegeringar och avregleringar har lett till. Det är också på myndighetsnivån som man har störst praktisk erfarenhet av denna "friare" tjänstemannaroll. De tre tjänstemannagrupperna på den nivån skiljer sig också genom att mer frekvent nämna nya sätt att organisera och styra förvaltningsorganisationen som en aspekt av en förändrad tjänstemannaroll. Bland chefstjänstemän i ämbets- och affärsverk är detta den förändring som har fått flest noteringar. I första hand är det målstyrningstekniken som tjänstemännen uppmärksammar och uppskattar, som denna generaldirektör i sitt svar på frågan huruvida tjänstemannarollen har förändrats:

Ja, det har den. Om jag jämför 1985 och i dag så har det ändrat sig, och framför allt på det sättet, att den inriktning som vi nu har i samförstånd med regeringen med mer mål- och resultatstyrning har blivit mycket, mycket tydligare. (ip.322/90)

Nedanstående tjänsteman kopplar i sitt resonemang samman målstyrningen med avreglering och minskad detaljstyrning:

Ja, jag menar tidigare styrdes ju de statliga verken och affärsverken av skall vi säga administrativa regler. Det gällde att känna till en regelbok. I dag styr vi inte längre med regler, vi styr med värderingar och normer. Mera värderingar mot mål som vi satt upp – lönsamhetsmål, mål beträffande marknad, personal och kvalitet. (ip.323/90)

Ett sådant samband ser även denna generaldirektör i sin sammanfattning av tjänstemannarollens utveckling i ett längre tidsperspektiv:

Ja, nog har det förändrats. Jag har ju haft möjlighet att få distans i min egen organisation och se hur profilerna på generaldirektörerna har förändrats från början av 60-talet, som jag kan överblicka, och till mig själv. Man har ju alltid en undran över om man skulle ha klarat den

uppgiften, som förväntades ligga på generaldirektörerna i början av 60-talet. Då uppfattar jag i alla fall, att de skulle vara de främsta specialisterna på det här området, juridiskt eller ekonomiskt, ja framför allt de områdena och där företagsledandet, tror jag, var en bisak, men det förutsattes ändå att allting skulle kunna detaljstyras. Att det skulle styras var helt klart, men det handlade ju om att det var detaljstyrning via byråchef och ut till en enskild tjänsteman. I dag – med mål- och resultatstyrning omsatt i handling – så går ju mycket av min tid åt att jobba med målformulering, att sälja in målen i organisationen och sedan följa upp resultaten i organisationen. Jag tror ingen förväntar sig att jag skall vara specialist på någonting i dag, annat än att leda företaget. Så där har det på trettio år skett en avsevärd kantring. (ip.315/90)

Från specialist till generalist, från detaljstyrning till målstyrning och från förvaltning till företag, så uppfattas tjänstemannarollens förändring utifrån en myndighets utveckling i ett trettioårsperspektiv. När det gäller avreglering, delegering och målstyrning har inte tjänstemännen på departementen lika stora erfarenheter. Mer marknadsorienterade sätt att organisera förvaltningsarbetet har, som vi i olika sammanhang noterat, haft betydligt större genomslag ute på myndigheterna.

Ytterligare en förändringsaspekt som tjänstemännen uppmärksammar är den ökade betoningen av chefsrollen. Särskilt departementsråden nämner också att hierarkin bland tjänstemännen har minskat. Det råder i dag ett mer jämlikt förhållande mellan tjänstemännen inom förvaltningen. Där emot är det förvånansvärt få tjänstemän som tar upp en ökad medieexponering som en förändringsaspekt. Medias allt intensivare granskning av den offentliga verksamheten upplevs tydligen mer beröra politikerna (se diskussion i kapitel 8).

Politikerrollens förändring

Vi har även studerat intervjupersonernas syn på politikerrollens förändring över tid. Även här anser en stor majoritet både bland politiker och tjänstemän att politikerrollen hade förändrats under senare år.

Den typ av förändringar som politikerna själva oftast nämner är de ökade kraven och den tilltagande ekonomiska pressen. Denna förändring har även uppmärksamats av många tjänstemän. Det finns också en intressant skillnad mellan tjänstemän och politiker. En typ av förändring som bland tjänstemännen har fått lika stor uppmärksamhet som de ökade kraven och den tilltagande ekonomiska pressen, är att man som politiker i dag är utsatt för en betydligt tuffare offentlig granskning än tidigare. Oftast framhålls medias ökade betydelse. Denna förändring har inte alls fått samma upp-

märksamhet bland politikerna själva. Dessa nämner däremot ofta att policyprocessen har blivit mer omfattande, bl.a. till följd av att den offentliga verksamheten i sig har blivit mer omfattande och komplex. En annan förändring som relativt ofta framhålls av politikerna är att de har fått sämre anseende över tid. Folk i allmänhet uppfattas som mer misstänksamma mot politikerna 1990 än vad som var fallet tidigare.

När tjänstemännen lyfter fram den ökade offentliga granskningen som framför allt media står för är det i både positiva och negativa termer den beskrivs. Här finns också attitydskillnader mellan tjänstemannagrupperna. Främst bland departementsråd och statssekreterare är det en stark övervikt för de negativa omdömena, och dessa är nästan uteslutande kopplade till massmedias bevakning av politikerna. Med politikerna avses så gott som alltid statsråden. Positionen – närheten till de ledande politikerna – tycks ha en avgörande betydelse för tjänstemännens inställning till medias granskning. Statssekreterarnas och departementsrådets kritik gentemot massmedias agerande formuleras ofta i mycket starka ordalag. Några exempel följer nedan:

Det är inte rimliga krav man ställer på politiker. Jag tycker det är orimligt alltså. Man ska granska dom, vad dom gör för någonting, men i dag granskar man dom under skinnet på ett sätt som är ganska otäckt. (ip.217/90)

Det är obegripligt för mig egentligen, hur någon vågar bli politiker – framför allt framträdande rikspolitiker. Det är ju fullständigt absurt hur man håller på medialt. Jag menar inte att media inte skall undersöka grejer osv., men jag menar här är det ju inte frågan om seriositet. Jag tycker det är bedrägligt. (ip.220/90)

En förändring som jag tror att dom flesta upplever som negativ /är/ att man ställs ut så väldigt hårdhänt i massmedia och i debatter, litet hänsynslöst. (ip.447/90)

Sammanfattande iakttagelser

Ser vi först till tjänstemannarollen kan det konstateras att tjänstemännens position i systemet, i bemärkelsen vilken tjänst som innehas, har stor betydelse för synen på rollen. Den viktigaste iakttagelsen när det gäller politikernas syn på tjänstemannarollen är hur nära denna är kopplad till deras partitillhörighet. Socialistiska politiker tenderar att ha en politisk rollsyn, borgerliga politiker en rättslig. Vidare anser både tjänstemän och politiker att kraven och den ekonomiska pressen på båda grupperna har ökat under senare år.

Analysen visar också att det råder relativt stor samstämmighet mellan politiker och tjänstemän när det gäller vilka egenskaper som är viktigast för ledande politiker att inneha. Den politikerbild som framträder i undersökningsmaterialet är en idealbild av folkföreträdaren i ett demokratiskt samhälle. Men det finns också ett samband mellan vilka egenskaper som särskilt framhålls och de sociala, ekonomiska och ideologiska förhållanden som råder vid respektive undersökningstillfälle. Under det radikala 1970-talet framhålls särskilt egenskaper med anknytning till politikerns roll som folkrepresentant. I det ekonomiskt bistrare klimat som råder vid det andra undersökningstillfället framhålls oftare behovet av mod och att politikerna har förmåga att stå för sin övertygelse och driva igenom svåra och kanske impopulära beslut. En annan egenskap som i större utsträckning framhålls av intervjupersonerna vid det senare undersökningstillfället är förmåga till överblick; att kunna anlägga en helhetssyn på det politiska uppdraget. En sådan egenskap kommer väl till pass i en allt mer komplex och svårhanterlig offentlig verklighet.

Hur skall då resultatet av analysen värderas utifrån den betydelse som vi tillmäter relationen mellan politiker och tjänstemän? Huvudintrycket är att de attityder och värderingar som framträder inte i något avseende är så extrema att de i dagsläget utgör en bromskloss för samarbetet. Ändå finns det anledning att vara uppmärksam på tendenser som i förlängningen kan komplicera relationen mellan politiker och tjänstemän.

En sådan tendens är att de båda departementsgrupperna å ena sidan och myndighetstjänstemännen å den andra skiljer sig allt mer i synen på sin egen och på politikernas roll. Det svenska politisk-administrativa systemet, med fristående och relativt självständiga myndigheter, kan förväntas fungera smidigare om det finns en värderingsmässig samsyn mellan den politikutförande och den genomförande nivån. Kommer myndigheternas ledande chefer att värderingsmässigt skilja sig på ett mer grundläggande sätt från den styrande departementsnivån kan styrningen och därmed politikens genomförande försvåras.

7

Eliternas samhällssyn

I detta kapitel skall politikers och tjänstemäns samhällssyn i stort studeras. I intervjuerna ställs frågor som på olika sätt berör intervjupersonernas politiska inställning, syn på jämlikhet, inställning till konflikter och motsättningar i samhället, bedömning av de viktigaste politiska problemen vid de båda undersökningstillfällena och visioner om ett framtida – ”bättre” – samhälle. Ett urval av dessa frågor kommer att redovisas i detta kapitel. Kapitlet är disponerat på så sätt att analysresultaten presenteras i tre olika avsnitt med en gemensam sammanfattning sist i kapitlet. Det första och andra avsnittet fokuserar två centrala begrepp i den traditionella bilden av den svenska politiska kulturen: jämlikhet och inställning till konflikter. Hur ser den politiska och administrativa eliten på jämlikheten mer allmänt och inkomstutjämning mer specifikt? Vilken är inställningen till konflikter och motsättningar i samhället? I det tredje avsnittet analyseras tjänstemäns och politikers uppfattning om vad som utgör de centrala problemen för landets riksdag och regering att ta sig an. Intervjupersonernas beskrivning av det aktuella problemläget relateras sedan till deras vision av ett önskvärt framtida samhälle.

Det är ett rimligt antagande att den politiska och administrativa elit som här studeras har en mer utvecklad samhällssyn än den genomsnittliga medborgaren. Genom sin position i centrum av det politiska livet har de tillgång till politisk information både i ett tidigare skede och i större mängd än vad som gäller för medborgaren i gemen. Högre tjänstemän och politiker har i sin verksamhet möjlighet att utveckla en begreppsapparat som underlättar tolkningen av det politiska och sociala skeendet och som även gör det möjligt att agera utifrån denna tolkning. Putnam hävdar med stöd av tidigare forskning att den politiska inställningen hos en elitgrupp som vår är djupare och mer stabil än hos normalmedborgaren och att elitens föreställningar om samhället vanligtvis är strukturerade med utgångspunkt i ett partipolitiskt engagemang (Putnam, 1976, s.88).

Tjänstemän, politiker och det egalitära idealet

Sverige har under efterkrigstiden etablerat sig som jämlikhetens förlovade land (jfr Verba et al., 1987, s.30 ff). Särskilt 1970-talet innebar en storhetsperiod för jämlikhetsidealet. Det av socialdemokraterna lanserade slagordet "ökad jämlikhet" uppfattades i de flesta kretsar som en rimlig politisk målsättning (jfr Anton, 1980, s.123). Tjugo år senare blåser de ideologiska vindarna i en helt annan riktning. Det finns därför anledning att anta att inställningen till ökad jämlikhet är mindre positiv 1990 än vad den var 1971.¹

Jämlikhetsfrågan anses utgöra en pålitlig vattendelare mellan vänster- och högeråsikter i politiken. För personer med vänstersympatier är (ökad) jämlikhet en central politisk fråga. Individer till höger på vänster-högerskalan prioriterar däremot inte jämlikheten särskilt högt. För dessa är frihetsbegreppet i dess olika aspekter oftast av större betydelse. Putnam hävdar att jämlikheten mer än något annat centralt politiskt begrepp utgör centrum för de politiska striderna (Putnam, 1976, s.82). Detta är också framträdande i den svenska politiska verkligheten – socialdemokraterna driver på för ökad jämlikhet och moderaterna bromsar (jfr Verba, 1987, s.35). Jämlikheten utgör således en lämplig fråga att analysera när högre statliga tjänstemäns och politikers samhällssyn skall studeras.

Både vid 1971 och 1990 års undersökningstillfälle tillfrågades intervjupersonerna om sin inställning till jämlikheten. En fråga berör jämlikheten mer allmänt,² en andra är mer konkret och gäller synen på fortsatt inkomstutjämning. Analysen inleds med resultaten av "lägesbeskrivningen". Har det eller har det inte skett någon utjämning? Svaret från tjänstemännen är mycket tydligt – endast ett fåtal förnekar kategoriskt förekomsten av en social och/eller ekonomisk utjämning. 1971 är det *en* enda tjänsteman som hävdar detta. Mindre än 3 procent av tjänstemännen vid båda undersökningstillfällena hävdar att utjämningen enbart är skenbar. Andelen som anser att det inte ägt rum någon utjämning, eller menar att den enbart är skenbar, är något högre bland 1990 års riksdagsledamöter – ca 15 procent; bland de borgerliga ledamöterna ungefär var femte, något färre bland de socialistiska. Det är ändå en liten andel riksdagsledamöter 1990 som har denna kritiska uppfattning om vad som hittills har uppnåtts i social och ekonomisk utjämning. På den kommunala sidan är det endast en politiker och en tjänsteman som anser att utjämningen enbart är skenbar eller att det inte har skett någon utjämning över huvud taget. Resultaten visar att den stora majoriteten av 1990 års tjänstemän och politiker anser att den sociala och/eller ekonomiska utjämning som 1971 års tjänstemän uppfattar har ägt rum, också har fortsatt under perioden mellan de båda undersökningarna.

Det finns emellertid nyanser bland den stora majoritet som anser att en utjämning verkligen har skett. 1971 anser ett antal tjänstemän – mellan 5

och 7 procent, för statssekreterarna över 20 procent – att det visserligen har skett en social utjämning, men däremot inte någon ekonomisk. Vidare anser ungefär var nionde tjänsteman att utjämningen enbart har skett inom vissa sektorer, eller i vissa avseenden. Den tveksamhet till det faktiska utfallet av i första hand den ekonomiska utjämningen som vissa tjänstemän hyser kan sammanhånga med den vid denna tidpunkt intensiva diskussion som förs om de lågavlönades situation.³ Det får inte heller glömmas att 1970-talets början var en radikal tidsperiod, kraven på ökad jämlikhet var starka.

1990 finns en analyskod med som inte har någon motsvarighet vid det första undersökningstillfället. Med hjälp av den koden noteras intervjupersoner som i diskussionen om jämlikheten anger att en utjämning visserligen har ägt rum över tid, men att en omsvängning har skett under senare år och att klyftorna åter har börjat öka. Förhållandevis många hamnar i den kategorin, mer än var fjärde intervjuperson, som nedanstående departementsråd:

Det har ju inte varit en fortsatt inkomstutjämning de senaste åren. De senaste fem åren har inkomsterna skiljt sig åt ... Från 85 och framåt har ju inkomstspridningen ökat. (ip.417/90)

Fördelningen mellan tjänstemannagrupperna är ojämn när det gäller hurvida en omsvängning har skett under perioden. Statssekreterare, generaldirektörer och chefer i affärsverk ligger klart under genomsnittet, departementsråd och kommuntjänstemän klart över. Nästan hälften inom de sistnämnda grupperna anser att klyftorna i samhället har börjat öka igen. Att en relativt stor grupp tjänstemän anser att klyftorna ökar i samhället är inte förvånande med tanke på intervjutidpunkten. 1990 har de negativa följderna av 1980-talets "champagneekonomi" börjat bli tydliga. Media bidrar till att skapa en bild av ansvarslösa unga män som tjänar stora pengar i en överhettad ekonomi, medan den vanliga Svensson får det allt svårare att få sin ekonomi att gå ihop. Denna syn på jämlikhetsutvecklingen finns representerad bland intervjupersonerna, som hos följande tjänsteman:

En ny orimlig ökning av den ekonomiska ojämlikheten har skett på senare år, genom att vissa personer genom "klipp" och fingerfärdighet lyckats tillskansa sig orättmätigt stora inkomster. (ip.402/90)

Oavsett om den här bilden av det svenska 1980-talet är rättvisande eller inte, illustrerar den att jämlikhetsidealet är utsatt för hård press under perioden. Många vänsterväljare känner sig vilsna. Det är ändå socialdemokraterna som leder landet under denna period med minskad progressivitet i statsskatten, minskade sjukförmåner och mot slutet en begynnande massar-

betslöshet. I de starka högervindar som blåser har också allt fler kommit att ifrågasätta jämlikhetsidealet – Sverige behöver större klyftor, inte mindre, för att effektiviteten skall öka och individens kreativitet skall kunna tas tillvara i samhällsbygget, hävdas det.

Det är således inte förvånande att åtskilliga intervjupersoner 1990 anser att klyftorna i samhället ökar igen. Något svårare att förstå är varför de socialdemokratiska statssekreterarna, som utifrån sina politiska värderingar borde lägga stor vikt vid jämlikhetsfrågorna, ser jämförelsevis få problem i detta avseende. En möjlig förklaring kan vara att dessa som politiskt tillsatta tjänstemän av politiska skäl inte vill vidgå någon minskad jämlikhet under en period av socialdemokratiskt regeringsinnehav. Det hade också genomförts en skattereform under perioden, vilken i socialdemokratisk argumentation snarast skall öka jämlikheten (minska avdragsmöjligheterna och fiffler), trots en drastiskt minskad progressivitet i skatteskalen. Det socialdemokratiska regeringsinnehavet kan också vara en bidragande orsak till att inte fler än 21 procent av såväl de socialistiska riksdagsledamöterna som de socialdemokratiska kommunpolitikerna anser att klyftorna har börjat öka igen.

Jämlikhetsidealet i praktiken – tjänstemäns och politikers syn på inkomstutjämning

Så länge det talas om jämlikhet i största allmänhet är det lätt att ha en allmänt välvillig inställning, särskilt i ett land så starkt präglad av egalitärt tänkande som Sverige. Genom att ställa en konkret fråga om inställningen till fortsatt inkomstutjämning kommer vi förhoppningsvis att få en fördjupad kunskap om tjänstemäns och politikers jämlikhetssyn. Fördelningen av svaren på denna fråga redovisas i tabell 7.1.

*Tabell 7.1. Inställning till inkomstutjämning. Procent.**

	Ökad/fullst. utjämning		Tveksam		Tillräcklig utjämning		Utjämningen gått för långt	
	1971	1990	1971	1990	1971	1990	1971	1990
Riksdagsled. – soc.	-	79	-	8	-	0	-	0
Riksdagsled. - borg.	-	11	-	17	-	17	-	28
Departementsråd	67	30	20	13	7	4	0	15
Generaldirektörer	69	26	13	14	7	6	0	20
Chefer, ämbetsverk	53	12	12	18	11	17	6	26
Chefer, affärsverk	34	6	29	13	12	16	2	45
Kommunpolitiker (s)	-	36	-	14	-	7	-	0
Kommunpolitiker (b)	-	0	-	27	-	13	-	47
Kommunala tj.män	-	28	-	10	-	10	-	14

Av tabellen framgår att jämlikhetspolitiken har ett starkt stöd 1971. Anton menar att det hade varit ännu starkare om frågan hade ställts tidigare. 1971

är inkomstutjämning ett i högsta grad aktuellt problem – ett problem som har en konkret innebörd för statstjänstemännen i studien. ”Ökad jämlikhet” kan för många i praktiken innebära mindre pengar i lönekuvertet (Anton, 1980, s.127). Ändå får inkomstutjämningspolitiken ett starkt stöd bland de högre statstjänstemännen, vilket förvånar Anton (1980, s.124).⁵ För många av 1971 års tjänstemän är en fortsatt inkomstutjämning en självklarhet, vilket illustreras tydligt av följande statssekreterares svar på frågan om inställningen till fortsatt inkomstutjämning:

Finns det något annat svar än; jo, det är jag positiv till. (ip.38/71)

Det finns många exempel på denna positiva syn på inkomstutjämning:

Jag är positiv, utan vidare spisning ... mycket positiv till inkomstutjämning. (ip.97/71)

Ja, det är självklart, att det ska vara en ökad inkomstutjämning. (ip.69/71)

Ja, alldeles avgjort positiv till det. Det upplever jag som ett av de stora politiska problemen att den ekonomiska utjämningen inte har gått längre än vad den har gjort. (ip.91/71)

Tidens radikala ideologiska klimat pressar naturligtvis på i riktning mot en positiv syn på inkomstutjämning. Generaldirektören nedan är förvånansvärt öppen i sin redovisning av de problem som uppstår när ett ”politiskt korrekt” ideologiskt ställningstagande – i detta fall stödet för ökad inkomstutjämning – i det praktiska genomförandet leder till påtagliga negativa konsekvenser i personligt avseende:

Jag är i princip positiv till det /ökad inkomstutjämning/, men samtidigt måste jag ju erkänna att när man upplever den själv så har man anpassningssvårigheter. Jag hoppas liksom att man ska ha kraft att ta det svåra ... när det innebär sänkt standard för en själv. Jag har alltså upplevt det här året på grund utav skatteomläggningen med samma bruttointkomst och sedan en väsentligt lägre /netto/. Men det går ju att anpassa sig till det och, ja det är svårt, jag ska erkänna att det är svårt, men det finns andra värden. (ip.128/71)

Tendensen över tid, som den framgår av tabell 7.1, är att tjänstemännens stöd för en ökad inkomstutjämning minskar drastiskt. Departementsråden och de kommunala tjänstemännen är 1990 de enda grupperna där andelen som vill ha fullständig eller ökad utjämning är större än den som anser att

utjämningen är tillräcklig eller rent av har gått för långt. Bland generaldirektörerna väger det jämnt, medan det i de båda andra myndighetsgrupperna enbart är en liten minoritet som förordar fullständig eller ökad inkomstutjämning. Nedanstående generaldirektör illustrerar en inte alltför ovanlig åsikt vid det senare undersökningstillfället:

Jag har väl inte så revolutionerande åsikter egentligen, utan jag tycker nog som många andra, att det har gått för långt med den ekonomiska utjämningen, åtminstone när det gäller löner. (ip.404/90)

1971 ställs inte denna fråga till riksdagsledamöterna, inte heller av naturliga skäl till kommunpolitikerna; den kommunala nivån studerades inte vid detta undersökningstillfälle. Jämförelser över tid för politikerna har således inte kunnat göras. Resultaten för 1990 års politiker visar emellertid med stor tydlighet den ideologiska laddningen i denna fråga – 79 procent av de socialistiska ledamöterna förordar ökad inkomstutjämning, att jämföra med 11 procent bland de borgerliga. På kommunsidan förordar 36 procent av socialdemokraterna och ingen enda borgerlig politiker ökad utjämning.⁶ De borgerliga politikernas attityder liknar här de båda tjänstemannagrupper – chefstjänstemän i ämbets- och affärsverk – som är mest tveksamma till ökad inkomstutjämning. De socialistiska politikerna liknar däremot ingen tjänstemannagrupp i sin starka uppslutning för ökad inkomstutjämning.

Jämlikhetsavsnittet inleddes med ett antagande om att inställningen till ökad jämlikhet torde vara mindre positiv 1990 än vad som gällde under den radikala perioden tjugo år tidigare. Det begynnande 1990-talet dominerades av ett ideologiskt klimat där försöken att från politiskt håll påverka utvecklingen i riktning mot ökad jämlikhet ofta sågs som ett otillbörligt och störande inslag i den effektiva fördelning som marknaden själv åstadkom. Analysresultaten visar också på en växande tveksamhet till ökad jämlikhet bland tjänstemännen. Detta behöver inte enbart bero på en ideologisk omsvängning. Om inkomstutjämningen har gått längre 1990 än 1971 skiljer sig förutsättningarna för intervjupersonernas ställningstagande mellan de båda undersökningstillfällena. Inkomstutjämningen sett över hela perioden 1971–1990 har också ökat, även om utvecklingen under delar av 1980-talet tycks ha inneburit att inkomstklyftorna åter började växa. 1990 års tjänstemän och politiker gör således sin bedömning med utgångspunkt i ett mer jämlikt samhälle, åtminstone när det gäller inkomstutjämning, jämfört med kollegorna 1971, vilket kan vara en bidragande faktor till den över tid ökade tveksamheten till fortsatt inkomstutjämning.

Synen på konflikter och motsättningar som ideologisk vattendelare

Inställningen till sociala konflikter utgör en viktig vattendelare vid analysen av människors samhällssyn. Den stora skiljelinjen går mellan dem som menar att konflikter utgör kärnan i det politiska livet, att det är via samhälleliga konflikter och motsättningar som utvecklingen drivs framåt, och dem som anlägger ett konsensusperspektiv och hävdar att vi som samhällsmedborgare i grunden har gemensamma intressen (Putnam, 1976, s.80, Mellbourn, 1979, s.143). För den förstnämnda gruppen är den politiska striden av största betydelse, för den andra utgör samförståndet ett centralt element. Det finns sedan en glidande skala mellan dessa båda ståndpunkter. Konfliktperspektivet sammankopplas oftast med Marx' teorier om klasskampen som grund för samhällsutvecklingen. Konsensus- eller harmoniperspektivet ligger närmare den traditionella bilden av konservativt tänkande.⁷ Kopplingen mellan konflikt-vänster och samförstånd-höger kan dock utifrån empiriska iakttagelser ifrågasättas. Sverige utgör exempelvis ett land som inte passar in på denna beskrivning. I internationella jämförelser brukar Sverige framhållas som ett typiskt konsensus-samhälle, samtidigt som landet åtminstone fram till 1980-talet för många internationella betraktare utgjorde ett icke-kommunistiskt vänsterideal (t.ex. Putnam, 1976, s.86).

Intervjupersonernas inställning till sociala konflikter ger en bild av hur de ser på samhällsproblemen och hur – på ett övergripande plan – de vill lösa dem (Mellbourn, 1979, s.145). Är det konflikterna som fokuseras eller är det samförståndet? I en studie av den politisk-administrativa eliten är naturligtvis en analys av konfliktsynen av särskilt stort intresse. Detta är personer som har möjlighet att påverka samhällsutvecklingen.

Motsättningarnas förändring över tid

Vid båda undersökningstillfällena tillfrågas tjänstemän och politiker om sin syn på de konkreta motsättningarnas förändring över tid. Tidsperspektivet är femton, tjugo år bakåt i tiden, vilket betyder att 1971 skall intervjupersonerna jämföra med situationen under tidigt 1950-tal. Vid 1990 års undersökning hamnar jämförelseperioden ungefär vid det tidigare undersökningstillfället – tidigt 1970-tal. Tyngdpunkten i diskussionen ligger på intervjupersonens beskrivning av dagens motsättningar med hjälp av jämförelser bakåt i tiden.

I tabell 7.2 redovisas intervjupersonernas uppfattningar om motsättningarnas förändring över tid i det svenska samhället.

Tabell 7.2. Motsättningarnas förändring över tid. Procent.

	Större nu		Lika stora		Mindre nu		Oklart	Frågan ej ställd/ Ej svar	
	1971/73	1990	1971/73	1990	1971/73	1990		1971/73	1990
Riksdagsled. – soc. ⁸	25	42	30	25	45	29	0	4	0
Riksdagsled. – borg.	8	6	54	33	38	39	0	17	0
Statssekreterare	23	10	8	45	62	30	8	10	0
Departementsråd	26	30	7	43	59	19	9	6	0
Generaldirektörer	20	26	10	23	59	46	7	3	5
Chefer, ämbetsverk	19	27	15	30	58	38	6	4	2
Chefer, affärsverk	22	13	20	35	56	35	2	6	0
Kommunpolitiker (s)	-	36	-	14	-	43	-	0	-
Kommunpolitiker (b)	-	20	-	33	-	20	-	20	-
Kommunala tj.män	-	31	-	28	-	34	-	3	-

Den dominerande uppfattningen bland tjänstemän 1971 är att motsättningarna i samhället har minskat, sett i ett 15–20-årsperspektiv. Detta trots att strejkvapnet är flitigt i bruk under perioden.⁹ Inom den offentliga sektorn utspelas vintern 1971 en uppsplitande storkonflikt, som hävs först genom tvångslagstiftning från statsmakternas sida, och i Kungsträdgården mitt i centrala Stockholm pågår i maj samma år den hårda striden om almarna. Båda dessa händelser nämns av ett flertal intervjupersoner, som följande generaldirektör:

(intervjuaren) Anser Ni att det föreligger större motsättningar i det svenska samhället i dag än för 15–20 år sedan?

(ip) Jag upplever det så.

(intervjuaren) Så det har blivit accentuerat nu?

(ip) Ja, möjligen beroende på att jag dels har en annan position nu här och dessutom bor i Stockholm, 1955 bodde jag i Göteborg.

(intervjuaren) Blåser det mer här?

(ip) Ja, det är klart att det blåste i Göteborg också, men man tog det på den humoristiska sidan ... men i dag är det liksom inte lika lätt att ta dom här spontana eller spontanorganiserade aktionerna med samma goda humör, när det går till, om inte direkt våld så i alla fall på gränsen till våld, alltså när man slår ut fönsterrutor när man ockuperar kårhuset etc., när man slåss med poliser vid almarna, då upplever jag det alltså som större motsättningar. Och vi har det väl också, vi ser ju avtalsförhandlingarna nu alltså. På 50-talet hade man inte så svåra avtalsförhandlingar, i varje fall som jag upplevde det ...

(ip.125/71)

Ett departementsråd uttrycker sin konfliktsyn i mer meteorologiska termer:

... det är bris med ökad tendens till storm med hänsyn till löneförhandlingarna. (ip.71/71)

Riksdagsledamöterna 1973 är inte lika övertygade som tjänstemännen om att motsättningarna har minskat. Bland dem är det fler som anser att motsättningarna är ungefär lika stora 1973 som 15–20 år tidigare. Framför allt bland de borgerliga riksdagsledamöterna är detta en dominerande uppfattning.

1990 har andelen tjänstemän som anser att motsättningarna är ungefär lika stora vid undersökningstillfället som 15–20 år tidigare ökat markant, och andelen som anser att motsättningarna har minskat har minskat stort. Störst är förändringen på departementsnivå. Bland tjänstemännen på myndigheterna utgör fortfarande de som anser att motsättningarna har minskat den största kategorin. Detsamma gäller för kommuntjänstemännen, där emellertid inga jämförelser över tid kan göras.

Politikerna uppvisar också intressanta förändringar över tid. De borgerliga riksdagsledamöterna går mot strömmen, bland dem minskar inte andelen som anser att motsättningarna har minskat. Bland de socialistiska riksdagsledamöterna är situationen den omvända; där är det kategorin som anser att motsättningarna är större nu som har växt. De socialistiska ledamöterna är 1990 den undersökningsgrupp som har klart störst andel som anser att motsättningarna har ökat. De socialdemokratiska kommunpolitikerna har här den näst största andelen. Den sistnämnda gruppen uppvisar för övrigt en stor attitydmässig spännvidd, där finns också den näst största andelen som anser att motsättningarna har minskat.

De tre kategorierna – större, lika, mindre – som redovisas i tabell 7.2 utgör samtliga sammanslagningar av andra mer specifika kategorier. Vid en närmare studie av dessa kategorier för 1990 visar det sig att i princip hela den andelsmässiga ökningen av tjänstemän som anser att motsättningarna är ungefär lika stora 1990 som vid 1970-talets början kan hänföras till en enda sådan kategori. Den kategorin fanns inte representerad vid kodningen av 1971 års tjänstemän, däremot vid kodningen av 1973 års politiker. Till denna kategori förs intervjupersoner som anser att motsättningarna är ungefär lika stora, men rör nya frågor, alternativt uppmärksammas mer, eller har ändrat karaktär. Vissa intervjupersoner hänvisar till miljöfrågorna som ett nytt område för samhällsliga motsättningar. Nedan följer ett par exempel på den typen av svar:

Jag tycker att dom /motsättningarna/ har väl en annan karaktär. Jag menar för 20 år sedan var det väldigt mycket en höger–vänsterskala som vi hade i svensk politik och i svensk samhällsdebatt ... Vänster–högerskalan är ju inte lika relevant längre faktiskt som det var förr ... Det har vi inte varit inne på tidigare, men självklart är det ju miljöfrågorna som kommit in där ... (ip.410/90)

Det är nya typer av frågor som kommit till som vi tenderar att liksom skära på snedden. Miljöfrågor etc. – det är självklart – och miljöfrågorna har en annan problemsammansättning i det politiska prismaet. (ip.432/90)

På departementssidan, bland statssekreterare och departementsråd, anser ungefär var tredje tjänsteman att motsättningarna är annorlunda jämfört med 15–20 år bakåt i tiden. På myndighetssidan och i kommunerna är andelen något lägre.¹⁰ Bland riksdagsledamöterna har andelen som anser att motsättningarna är lika stora, men rör nya frågor eller har ändrat karaktär, minskat över tid – allra mest bland de borgerliga riksdagsledamöterna.

Samhällslivet 1990 upplevs uppenbarligen av åtskilliga intervjupersoner som präglad av om inte växande, så i varje fall annorlunda motsättningar. Hur kan då dessa motsättningar kategoriseras och skiljer de sig från dem som uppmärksammas 1971/73? Vid båda undersökningstillfällena noterades vilka grupper, eller vilka intressen, intervjupersonerna nämner i diskussionen om motsättningar och konflikter i samhället. 1971/73 är det tre kategorier av motsättningar som dominerar. Dessa tre är ekonomiska och sociala (klass) konflikter, politiska konflikter samt konflikter på individnivå. 1990 är det två konflikttyper som dominerar bland tjänstemännen: ekonomiska/sociala och invandrar-/flyktningkonflikter. Bland politikerna 1990 är spridningen större. Ekonomiska/sociala konflikter dominerar visserligen stort bland de socialistiska riksdagsledamöterna; de borgerliga ledamöterna lyfter däremot inte fram någon grupp eller intresse på samma tydliga sätt.¹¹ Bland socialdemokratiska kommunpolitiker dominerar tre kategorier av motsättningar – politiska, ekonomiska/sociala och moraliska (t.ex. bristande solidaritet). Däremot nämner ingen enda socialdemokratisk kommunpolitiker invandrar-/flyktningfrågan. Den sistnämnda kategorin är klart störst bland de borgerliga kommunpolitikerna.

Konflikter knutna till invandringen är inget problem 1971/73 (nämns av fyra tjänstemän), 20 år senare är dessa motsättningar, tillsammans med ekonomiska och sociala motsättningar, de mest frekvent nämnda. Nedan följer ett par exempel på hur intervjupersonerna kan resonera när det gäller invandrarfrågan. Svaren följer på frågan om motsättningarna har ökat eller minskat över tid:

Jag vet inte, men jag upplever det kanske som att det finns möjligen litet flera motsättningar, och det är möjligt att det är knutet till invandrarfrågorna. För där har det ju varit otrevliga incidenter under de senaste åren med motsättningar i de relationerna. (ip.325/90)

... om man skall dra någon motsatsställning ... som vi ser mer av nu, så är det just mellan vissa grupper av invandrare och den svenska be-

folkningen, och där är det rätt olyckligt. Vi har börjat få den typen av motsättningar och det hade vi inte förr och jag förstår inte riktigt varför vi skall behöva ha det nu under en högkonjunktur, men uppenbarligen är det så, att vi har nått en situation där motsättningarna flammnar upp utan att vi egentligen kan förstå varför de skall behöva göra det. (ip.432/90)

Som framgår av exemplen är svaren ofta inte särskilt elaborerade, utan kännetecknas snarast av ett något yrvaket konstaterande att det nu finns ett nytt samhällsproblem att hantera.

Tjänstemäns och politikers normativa syn på konflikter

Den allmänna bilden av det svenska politiska klimatet är att den politiska striden har fått stå tillbaka för en strävan efter konsensus. Stämmer den bilden kan det förväntas att den politiska och administrativa eliten tenderar att ha en negativ syn på motsättningar i samhället.

Ett första steg i analysen av intervjupersonernas syn på samhällskonflikter är att studera deras inställning till konflikternas förändring över tid. Ser de positivt eller negativt på de förändringar som man uppfattar har inträffat under 15–20-årsperioden fram till undersökningstillfället? Inställningen i detta avseende har studerats vid båda undersökningstillfällena. Att enbart redovisa andelen positiva och negativa svar säger dock ingenting om intervjupersonernas värderingar i sammanhanget. Intressant blir det först om de positiva eller negativa värderingarna relateras till de eventuella förändringar av motsättningarna som tjänstemännen noterar. Görs en sådan jämförelse visar det sig att vid 1971/73 års undersökningstillfälle tenderar de som anser att motsättningarna har minskat att se positivt på detta. De som anser att motsättningarna är större 1971/73 jämfört med 15–20 år tillbaka i tiden uppvisar ett mer splittrat attitydmönster. 47 procent är negativt inställda till att motsättningarna i samhället ökar, 25 procent ser positivt på denna utveckling.

Resultaten 1990 skiljer sig något. Bland de intervjupersoner som anser att motsättningarna har minskat över tid utgör också vid detta undersökningstillfälle de som har en positiv inställning den klart största gruppen – över hälften av dem som besvarat frågan – även om andelen har minskat något jämfört med 1971/73. När det gäller värderingarna bland dem som tycker sig märka ökade samhälleliga motsättningar under de senaste 15–20 åren är förändringen tydligare. 1990 anser endast två av intervjupersonerna att den utvecklingen är positiv. En stor majoritet är uttalat negativ.

Ett av de kortsvarspåståenden som ställs vid båda undersökningstillfällena berör explicit intervjupersonernas syn på sociala konflikter och den roll som dessa kan spela för samhällsutvecklingen. Påståendet löd 1990: "Det är

i första hand genom sociala konflikter som ett modernt samhälle kan vidareutvecklas.”¹²

En första genomgång av svarsfördelningen på detta kortvarsvarspåstående visar att vid båda undersökningstillfällena tar en överväldigande majoritet – ca åtta av tio tjänstemän – avstånd från påståendet. Andelen som tar avstånd har sjunkit något över tid, men minskningen är liten och kan lika gärna bero på att påståendet är något försiktigare formulerat 1990 (se fotnot 12), än på en verklig attitydförändring.

1990 får även riksdags- och kommunpolitiker samt kommunala tjänstemän ta ställning till detta påstående. Medan de borgerliga politikernas attityder ligger i linje med tjänstemännens – 78 procent av riksdagsledamöterna och 87 procent av kommunpolitikerna tar avstånd – är de socialistiska politikerna mer benägna att instämma i påståendet. Var tredje socialistisk riksdagsledamot gör detta; andelen är något lägre bland de socialdemokratiska kommunpolitikerna. Majoriteten av de kommunala tjänstemännen tar också avstånd från påståendet. En något större andel än för de andra grupperna tar dock avstånd endast med tvekan.

Svarsfördelningen när det gäller kortvarsvarspåståendet överensstämmer med det värderingsmönster som framskymtar i svaren på andra frågor som berör tjänstemännens konfliktsyn – de svenska högre statstjänstemännen är mer orienterade mot konsensus än konflikt. Visserligen har tjänstemännen 1971 en något mer positiv syn på konflikter än vad 1990 års tjänstemän har, men den fördjupade analys som gjordes vid förra undersökningstillfället visar att den typ av konflikter som tjänstemännen ser positivt på inte är konflikter av mer grundläggande typ (jfr Mellbourn, 1979, s.152, 156; Anton, 1980, s.103). I det relativt harmoniska och stabila samhälle som Sverige utgör 1971 finns det ingen större anledning för tjänstemännen att ta avstånd från konflikter, snarare tvärtom, så länge de håller sig inom ”rimliga gränser” och inte berör den grundläggande samhällssynen, eller upplevs hota det existerande systemet. Konflikter i form av idé- eller tankeutbyte har många tjänstemän en positiv inställning till (Mellbourn, 1979, s.156 ff; jfr Anton, 1980, s.104).¹³ Det är därför inte självklart att orienteringen mot konsensus när det gäller grundläggande samhällssyn behöver innebära att tjänstemännen är negativt inställda till konflikter i den politiska beslutsprocessen, som de själva deltar i.

Svarsfördelningen bland 1990 års politiker är också den förväntad – socialistiska politiker har en mer positiv syn på sociala konflikter som en drivkraft i samhällsutvecklingen, borgerliga politiker tycks mer inriktade mot konsensus.

Samtidsproblem och framtidsvisioner

I detta avsnitt skall tjänstemäns och politikerns samhällssyn studeras med utgångspunkt i den diskussion som intervjupersonerna för om angelägna problem för regering och riksdag att lösa samt om ett framtida "bättre" samhälle. Att en individs samhällssyn kan avläsas ur dessa frågor kan tyckas vara ett trivialt och närmast tautologiskt påstående. En "samhällssyn" torde rimligtvis inbegripa en bild av vad som utgör problem i dag och hur man skulle vilja se samhället gestaltat i framtiden. Utifrån det resonemang som intervjupersonerna för går det också att peka ut respektive undersökningstillfälles mest uppmärksammade teman, både i samtiden och inför framtiden. Problem uppstår emellertid om man vill klarlägga individernas mer grundläggande värderingar utifrån denna diskussion. I samtiden anses vissa frågor eller problem vara mer angelägna att lösa, nästan oavsett vilka värderingar som de enskilda individerna har. För att ta ett extremt exempel; om ett land befinner sig i krig är det svårt att se att någon fråga skulle ha högre dignitet än kriget, oavsett personliga värderingar. En annan sak är naturligtvis *hur* man skulle vilja lösa "problemet"; där framträder olika individers värderingar tydligare.

Den aktuella samhälleliga "verkligheten" i detta avseende präglar således intervjupersonernas svar. Diskussionen påverkas också av den rådande tidsandan – det ideologiska klimatet – vid undersökningstillfället. Att vänstervindar blåser vid det första undersökningstillfället och högervindar vid det andra har betydelse för svaren. Till viss del styr tidsandan vilka problem som uppfattas som angelägna. Så länge man är medveten om i vilket ideologiskt klimat som intervjuerna genomfördes utgör inte tidsandan något problem i analysavseende. Intervjupersonerna är generellt mer "vänstervridna" respektive mer "högervridna", beroende på tidpunkten för analysen.

Det intervju-material som används i detta avsnitt är inte av den karaktären att det är möjligt att på ett fullständigt sätt klarlägga tjänstemäns och politikerns grundläggande värderingar; t.ex. ställs det ingen fråga om hur de diskuterade problemen skall lösas. Det är också sällsynt att intervjupersonerna själva för ett sådant resonemang. Något tydligare framträder värderingarna i frågan om det framtida samhället. I den diskussionen kan intervjupersonerna lättare frigöra sig från det aktuella samhälleliga skeendet. I analysen kommer naturligtvis samhällssituation och ideologiskt klimat vid respektive undersökningstillfälle att beaktas.

Samtidsproblem

1971 tillfrågades de statliga tjänstemännen och 1990 också riksdagsledamöter samt kommunpolitiker och kommunala tjänstemän om de viktigaste samhällsproblemen som riksdag och regering hade att ta sig an. Frågan löd:

”Vilka problem anser Du i största allmänhet vara mest angelägna för regering och riksdag att lösa för närvarande?” Fördelningen på mest omnämnda teman framgår av tabellerna 7.3 och 7.4.

Tabell 7.3. Viktigaste problem 1971. Rangordning.¹⁴

	Ekonomi	Sociala orättvisor	Arbetslösheten	Miljön	Inflation/skatter
Statssekreterare	1	2	2	5	–
Departementsråd	1	2	3	4	–
Generaldirektörer	1	3	4	2	5
Chefer, ämbetsverk	1	–	2	5	3
Chefer, affärsverk	1	–	–	4	2

Tabell 7.4 Viktigaste problem 1990. Rangordning.

	Ekonomi	Miljön	EG/Europa-frågan	Energi-politiken	Inflation/skatter
Riksdagsled. – soc.	1	3	–	4	–
Riksdagsled. – borg.	1	–	–	–	–
Statssekreterare	1	2	3	–	–
Departementsråd	1	2	4	3	–
Generaldirektörer	1	5	3	2	4
Chefer, ämbetsverk	1	3	2	4	–
Chefer, affärsverk	1	–	2	4	5
Kommunpolitiker (s)	1	–	–	–	–
Kommunpolitiker (b)	1	–	3	–	2
Kommunala tjänstemän	1	–	2	–	–

Området ekonomi inbegriper allmänt hållna synpunkter på den ekonomiska politiken samt på tillväxt och produktivitet. Dessa ekonomiska problem är de av samtliga grupper mest omnämnda vid båda undersökningstillfällena, vilket i sig inte är särskilt uppseendeväckande. Den ekonomiska utvecklingen är naturligtvis av central betydelse och problem inom detta område tenderar att få stor uppmärksamhet. Vid båda undersökningstillfällena är också landets ekonomiska situation flitigt debatterad. År 1971 råder det lågkonjunktur, även om det med dagens ögon är långt ifrån någon ekonomisk kris. En snabbt accelerande ekonomisk kris kan man dock tala om 1990. Under intervjufasen avgår den socialdemokratiska regeringen ("Carlsson I"). Regeringen faller på ett krispaket, innehållandes både pris- och lönestopp. Den ekonomiska krisen kännetecknas av en snabbt stigande inflation, låg tillväxt och ökat underskott i bytesbalansen. Mot slutet av året börjar också arbetslösheten stiga. Finans- och fastighetsmarknaden rasar

samman och börsen faller. Att problem inom ekonomin dominerar bland intervjupersonerna 1990 är förväntat. Det ekonomiska temat är också mer dominerande vid det senare undersökningstillfället, vilket inte framgår av tabellerna där enbart rangordningen redovisas.

Den diskussion som 1971 års tjänstemän för om de ekonomiska problemen illustreras av följande svar på frågan om vilka problem som är mest angelägna för riksdag och regering att lösa för närvarande:

... det är enligt min uppfattning att bemästra den ekonomiska utvecklingen, att så att säga hålla ner inflationen, att medverka till att den standardutveckling som vi haft i landet kan om möjligt fortgå. (ip.154/71)

... vi har ju ett besvärligt ekonomiskt läge och på sikt så tror jag det är nödvändigt att man får stabilitet i ekonomin igen. Det tror jag är det största problemet nu. (ip.138/71)

Över huvud taget mest angelägna det är att lösa det ekonomiska problemet, att stoppa inflationen, att sätta fart på näringslivets investeringar och att den vägen få bibehålla produktionsökningen. (ip.129/71)

Tjugo år senare kunde resonemanget låta som följer:

... det akuta problemet i dag är vår ekonomiska situation ... Jag tänker t.ex. på löneutvecklingen som är ett moment i den komplicerade situation som vi har, som leder till att vi just nu löper en stor risk att hamna i bakvatten. Men inflationsdrivande frågor i övrigt – javisst. Det finns en lång rad sådana frågor. (ip.301/90)

Att åstadkomma sådana förutsättningar för 90-talet, så att vi får fortsatt hygglig ekonomisk utveckling i vårt land och stigande levnadsstandard. Det tycker jag är det viktigaste. (ip.316/90)

Som framgår av citaten resonerar intervjupersonerna på ett likartat sätt vid båda undersökningstillfällena.

Miljöfrågan är flitigt omnämnd både 1971 och 1990, men intar en starkare ställning vid det senare undersökningstillfället. Inte heller detta är ägnat att förvåna. 1990 hade miljöproblemen under ett antal år fått stor uppmärksamhet. År 1988 hade också miljöpartiet röstats in i riksdagen för första gången. Även om miljömedvetenheten utgör en aspekt av det radikala 1970-talet, är det snarare mer förvånande att miljöfrågorna får så pass stor uppmärksamhet av 1971 års tjänstemän, och då framför allt av generaldirektörerna.¹⁵

Vid 1990 års undersökningstillfälle ställs en separat fråga som berör just miljöpolitiken. Intervjupersonerna ombeds att redovisa sin inställning till påståendet att "fortsatt ekonomisk och materiell tillväxt står i motsättning till bevarandet av naturtillgångar och till ekologisk balans". Svarsfördelningen bland intervjugrupperna redovisas i tabell 7.5.¹⁶

Tabell 7.5. Motsättning ekonomisk tillväxt–ekologisk balans, 1990.
Procent.

	Finns mot- sättning	Både-och	Ingen mot- sättning	Annan/ Oklart	Frågan ej ställd/ Ej svar
Riksdagsled. – soc.	29	0	67	0	4
Riksdagsled. – borg.	0	17	78	0	6
Statssekreterare	30	5	60	0	5
Departementsråd	36	13	51	0	0
Generaldirektörer	34	6	43	9	9
Chefer, ämbetsverk	47	13	38	1	1
Chefer, affärsverk	26	23	42	3	6
Kommunpolitiker (s)	21	0	71	0	7
Kommunpolitiker (b)	7	13	60	7	13
Kommunala tjänstemän	45	10	41	0	3

Som framgår av tabellen är det en relativt stor andel som anser att det finns motsättningar mellan ekonomisk tillväxt och ekologisk balans. Den största andelen med en sådan inställning finns bland cheftjänstemän i ämbetsverk och bland kommunala tjänstemän. Vi kan notera att mest optimistiska, i den meningen att man inte riktigt lika ofta ser motsättningar mellan tillväxt och miljö, är politikerna. Det bör dock noteras att det finns en tydlig polarisering i denna fråga bland de socialistiska politikerna. Ingen, vare sig på kommunal nivå eller riksnivå, står för "både-och"; nästan 30 procent av de socialistiska riksdagsledamöterna anser att det finns motsättningar mellan ekonomisk tillväxt och ekologisk balans.

I en kompletterande kodning noteras också vilka teman som intervjupersonerna uppmärksammar i samband med denna fråga. Den vanligast förekommande åsikten är att ekonomisk tillväxt utgör en förutsättning för en god miljö. Inte sällan tas situationen i Östeuropa upp som avskräckande exempel. Särskilt bland politiker och statssekreterare dominerar denna syn. Bland tjänstemännen är det en stor grupp som ser tillväxten som problematisk och som starkare vill fokusera miljön, eller värdera tillväxten på annat sätt. En intressant iakttagelse är att på den kommunala nivån, särskilt bland tjänstemännen, uppmärksammas styrfrågor i större utsträckning. Det behövs en bättre statlig och/eller kommunal styrning för att hantera de mot-

sättningar som kan finnas mellan ekonomisk tillväxt och ekologisk balans, anser åtskilliga kommunalt verksamma.

Två av de teman som nämns flitigast vid 1971 års undersökning har inte motsvarande position vid det senare undersökningstillfället: arbetslösheten och sociala orättvisor. Dessa temans höga prioritet bland tjänstemännen 1971 avspeglar existerande problem, men illustrerar också tydligt den rådande tidsandan. Med 1990-talets mått mätt utgör den tidens arbetslöshet och samhällsklyftor förhållandevis små problem. I det ideologiska klimat som råder under 1970-talet är det dock naturligt att fokusera dessa frågor. Som en av intervjupersonerna uttrycker det:

Ja, ett problem som jag anser vara centralt i vårt samhälle, och som på ett eller annat sätt kommer att lösas, är väl det som har presenterats som jämlikhetsproblemet. (ip.82/71)

1990, när det finns större anledning att börja oroa sig för arbetslöshet och växande sociala klyftor i samhället, är det ideologiska klimatet annorlunda. Nu är det den privata sektorn och marknaden och dess problem som står i fokus, vilket bl.a. illustreras av att Europafrågan och energipolitiken har ersatt arbetslösheten och sociala orättvisor som centrala teman.¹⁷ Ett par citat kan belysa förändringen. Så här svarar en statssekreterare 1990 på frågan om vilka problem som är mest angelägna för riksdag och regering att lösa:

Det är energipolitiken. Den är oerhört central för utvecklingen över huvud taget. Möjligheterna för en konkurrenskraftig industri. Jag tror också att frågan om internationalisering – kopplingen till EG – är väldigt viktig för framtiden. (ip.213/90)

En generaldirektör uttrycker sig på följande vis:

Jag tror att energipolitiken är ett sådant problemområde där vi i dag inte har någon mera långsiktig och definitiv lösning. Det finns andra sådana områden. Vårt förhållande till EG och omvärlden, kommersiellt, är ett sådant problemområde. (ip.318/90)

Något som inte framgår av tabell 7.4 är att departementstjänstemännen vid det senare undersökningstillfället så smått börjat uppmärksamma effektivitetsproblemen inom den offentliga förvaltningen. Detta är ett icke-existerande problem för 1971 års tjänstemän. Med tanke på den offentliga sektorns expansion och de försämrade statsfinanserna är det emellertid inte överraskande att effektivitetsfrågan kommit mer i fokus vid det senare undersökningstillfället. Ändå är det värt att notera att förvaltningen generellt berörs mycket sparsamt när de viktigaste problemen för riksdag och rege-

ring diskuteras. Detta gäller vid båda undersökningstillfällena. Uppenbarligen tycker tjänstemän och politiker att den offentliga förvaltningen fungerar relativt väl, åtminstone i jämförelse med en hel del andra samhällsområden.

Framtidsvisioner

Politiken kännetecknas av en kamp mellan olika, motstridiga, visioner av det "goda samhället" (Putnam, 1976, s.82). I den meningen belyser frågan om synen på det framtida samhället själva kärnan i intervjupersonernas samhällssyn. Vi bör dock vara medvetna om att den svenska politiska eliten av tradition är mer inriktad på praktiskt kompromissande och problemlösande än på visionärt framtidsstänkande (Mellbourn, 1979 s.164). Framtidsfrågan är 1990 formulerad på följande sätt: "Skulle Du för ett ögonblick vilja tänka på det samhälle som Du vill se den uppväxande generationen leva i. Hur skulle det samhället se ut jämfört med dagens?"¹⁸

I förhållande till intervjupersonernas beskrivning av de viktigaste problemen i samtiden är bilden mer splittrad när det gäller visionen av framtiden. Framtidsdiskussionen är naturligtvis präglad av samtiden, av den politisk-ekonomiska och ideologiska situationen vid undersökningstillfället. Ett tidstypiskt sakområde som endast återfinns bland de flitigast nämnda 1971 är stads- och regionplaneringen. Vid 1970-talets början finns det en stark tro på att med planeringens hjälp åstadkomma ett bättre framtida samhälle (jfr Wittrock-Lindström, 1984). En tidstypisk motsvarighet vid 1990 års undersökning är "bättre utbildning".

Samtidsaspekten kan också skifta för ett sakområde. Vid 1971 års undersökning är det bland tjänstemännen endast generaldirektörerna som har jämlikheten bland de fyra mest omnämnda områdena, trots att detta är en mycket debatterad fråga vid denna tid. Tjugo år senare är jämlikhet det sakområde som statssekreterarna oftast nämner. Det finns också med hos departementsråden och de kommunala tjänstemännen. Detta trots att jämlikheten inte längre har någon framskjuten plats i samhällsdebatten. En rimlig tolkning är att jämlikheten uppmärksammas vid det senare undersökningstillfället därför att fler intervjupersoner upplever detta som ett hotat område inför framtiden. Vid 1970-talets början ser utvecklingen ljusare ut för jämlikhetsförespråkarna, varför det inte finns lika stor anledning att uppmärksamma frågan i framtidsbeskrivningen. Miljön är ett annat område som av flertalet grupper fått större uppmärksamhet vid det senare undersökningstillfället. Ett undantag utgör kommunpolitikerna som inte ger denna fråga någon hög prioritet i sina framtidsvisioner. När det gäller miljön kan det dock hävdas att den både utgör ett större reellt och ett mer omdebatterat problem 1990 jämfört med tjugo år tidigare. Det är också värt att notera att inom den stora gruppen chefer i ämbetsverk utgör 1971 "status

quo” den näst mest nämnda framtidsvisionen. Dessa tjänstemän upplever sig tydligen redan leva i den bästa av världar.

Politikerna nämner ofta traditionella profilfrågor i sina framtidsvisioner. Bland de socialistiska politikerna nämns t.ex. jämlikhet, sysselsättning och välfärd, bland de borgerliga exempelvis decentralisering och valfrihet. Miljö och internationellt samarbete/bistånd/EU är dock två områden som engagerar över blockgränsen.

Förvaltningen berörs mycket sällan när intervjupersonerna får chansen att formulera sina framtidsvisioner. I lika liten utsträckning som man anser att förvaltningen utgör ett av de mest prioriterade problemområdena för riksdag och regering, skisserar intervjupersonerna några särskilda visioner för detta område. Frånvaron av problem och visioner kan tolkas som att den politiska och administrativa eliten i grunden är relativt tillfreds med sakens tillstånd. Det finns större problem att ta sig an och viktigare förändringar att genomdriva. Den svenska statsförvaltningen anses trots allt fungera ganska bra. Inte heller diskuteras demokratin mer explicit när intervjupersonerna funderar kring framtiden. Det går visserligen att finna en hel del uttalanden som ytterst berör demokrati frågor, t.ex. medborgaransvar, valfrihet, eller statens inflytande. Det bestående intrycket är likväl att demokratin inte utgör något område som intervjupersonerna hyser någon större oro för inför framtiden. Det är möjligt att resultatet skulle bli annorlunda om undersökningen genomfördes i dag när hoten mot demokratin i olika avseenden har blivit större.

Vid 1990 års undersökning genomförs vissa kompletterande kodningar i syfte att klarlägga ytterligare aspekter av intervjupersonernas framtidsvisioner. I en av dessa nya kodningar mäts huruvida upprätthållandet av välfärdssamhället utgör en aspekt av intervjupersonens framtidsvision. Ungefär var femte intervjuperson tar spontant upp denna aspekt i sitt svar; bland statssekreterarna och de socialdemokratiska kommunpolitikerna är det över en tredjedel och bland de socialistiska riksdagsledamöterna över 45 procent. Det är beklagligt att det inte finns någon motsvarande kodning 1971 att jämföra med. Vad som kan misstänkas är nämligen att andelen intervjupersoner som framhåller försvaret av välfärdsstaten i sin framtidsvision har ökat över tid, av samma skäl som antogs ligga bakom ökningen av andelen tjänstemän som framhåller jämlikhet som en viktig framtidsfråga – välfärdsstaten uppfattas som mer utsatt 1990 än ett par decennier tillbaka i tiden.

En annan aspekt som studeras med hjälp av kompletterande kodning 1990 är huruvida intervjupersonerna nämner ökade internationella kontakter, ökad internationell rörlighet och/eller ökade internationella studiemöjligheter i sina framtidsvisioner. Detta är återigen ett område där det kan förväntas att andelen omnämnanden ökar över tid. Det internationella området uppmärksammas också det av ungefär var femte intervjuperson. Borgerliga riksdagsledamöter, socialdemokratiska kommunpolitiker och stats-

sekreterare är de som oftast nämner detta område. Ungefär var tredje av dessa nämner internationaliseringsaspekten i framtidsvisionen. En statssekreterare formulerar sin vision om det gränslösa Europa på följande kraftfulla sätt:

Det är visionen av ett Europa utan gränser, där alltså människor faktiskt kan, om de vill, välja att bo och arbeta på olika håll, och där de kan resa obehindrat och där det skall vara legitimt att kanske också välja att slå sig ner ... Jag tillhör ju dem som är avundsjuka på en ung generation ... därför att det är den första generation som i egentlig mening kan bli européer, eller om du vill, internationalister.
(ip.215/90)

Vissa av de sakområden som intervjupersonerna nämner i sina framtidsvisioner är mer ideologiskt laddade än andra. Jämlikheten är ett sådant område, företrädesvis kopplat till vänsteråsikter. Valfriheten är ett annat område, vilket ideologiskt ligger närmare liberalt eller allmänborgerligt tänkande. Miljön är ett tredje område, som efter hand har tenderat att få en egen ideologisk laddning, en "grön dimension". Någon alldeles tydlig tendens när det gäller de ideologiskt laddade områdenas utveckling över tid kan inte urskiljas. Jämlikheten och valfriheten har blivit något mer uppmärksammade av intervjupersonerna, miljöfrågan har definitivt blivit det. Det är oklart hur stora ideologiska förskjutningar som egentligen skall utläsas ur dessa förändringar.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att i synen på jämlikheten är politiker och tjänstemän eniga om att en utjämning ägt rum. Vid det senare undersökningstillfället anser dock mer än var fjärde intervjuperson att klyftorna i samhället har börjat växa igen under de senaste åren. På den mer konkreta frågan om fortsatt inkomstutjämning har den förändringen inträffat över tid att tjänstemännen i allt mindre utsträckning förordar en ökad inkomstutjämning.

När det gäller synen på konflikter och motsättningar i samhället är det en stor andel av 1990 års tjänstemän, framför allt på departementssidan, som anser att det i dag är nya typer av motsättningar jämfört med 15–20 år bakåt i tiden. Med undantag för de borgerliga riksdagsledamöterna är det också färre intervjupersoner vid det senare undersökningstillfället som anser att motsättningarna har minskat i samhället. Vilken typ av konflikter framhålls då oftast? 1971/73 är det tre kategorier som dominerar: ekonomiska/sociala konflikter, politiska konflikter och konflikter på individnivå.

Vid 1990 års undersökning är det två typer av motsättningar som dominerar: ekonomiska/sociala konflikter och invandrar-/flyktingkonflikter. Den sistnämnda kategorin uppmärksammas över huvud taget inte vid det första undersökningstillfället.

I normativt avseende visar analysen att tjänstemännen som grupp är mer inriktade på konsensus än konflikt. På politikersidan har de socialistiska politikerna en mer positiv syn på konflikter än vad de borgerliga politikerna har. Synen på konflikter präglas inte av något direkt avståndstagande. Vissa konflikter är nyttiga och nödvändiga. Det finns ingen konflikträdsla så länge konflikterna håller sig inom "rimliga gränser" och inte upplevs hota det etablerade samhället.

Intervjupersonernas samhällssyn kan också utläsas av deras uppfattning om vad som utgör de viktigaste samhällsproblemen att lösa vid undersökningstidpunkten. Intervjupersonerna är vid båda undersökningstillfällena rörande eniga – det är de ekonomiska problemen som är viktigast. Detta tema har också blivit viktigare över tid, vilket knappast är förvånande med tanke på att Sverige 1990 befann sig i inledningsskedet av en djup ekonomisk kris.

Miljöfrågan är ett annat tema som anses viktigt både 1971 och 1990. Den utgör ett exempel på ett område som har fått ökad politisk laddning över tid, vilket understryks av att både statssekreterare och departementsråd 1990 anser att detta är den näst viktigaste frågan att lösa.

Vissa av de teman som omnämns av intervjupersonerna är mer tidstypiska än andra. Vid 1971 års undersökning får arbetslösheten och problemen med bristande jämlikhet och andra sociala orättvisor stor uppmärksamhet, trots att problemen inom dessa områden i historiens backspegel ter sig begränsade. I det av vänsterideologi präglade politiska klimat som råder under större delen av 1970-talet står emellertid ofta denna typ av frågor i fokus för den offentliga debatten. Vid det senare undersökningstillfället, då det finns desto större anledning att oroa sig för hotande arbetslöshet och växande sociala klyftor, är det Europafrågan och energipolitiken som i stället får stor uppmärksamhet. I 1990-talets ideologiska klimat är det marknaden och problem relaterade till denna som fokuseras.

Vid båda undersökningstillfällena ombads intervjupersonerna att formulera sin vision av det goda framtidssamhället. Svaren på den frågan uppvisar relativt stor variation. Vid det första undersökningstillfället nämns särskilt ofta "internationellt samarbete/bistånd", "högre välstånd/ekonomisk utveckling", "bättre miljö" samt "stads- och regionalplanering". Vid 1990 års undersökning är "bättre miljö" det mest omnämnda området.

1990 gjordes vissa ytterligare kodningar som bl.a. visar att försvaret av välfärdsstaten liksom ökad internationell rörlighet (inkl. kontakter och studiemöjligheter) får relativt stor uppmärksamhet bland intervjupersonerna.

En intressant iakttagelse är att förvaltningen nämns mycket sällan i dis-

kussionen när intervjupersonerna får chansen att ange de viktigaste dagsaktuella problemområdena, eller när de formulerar sina framtidsvisioner. Frånvaron av problem och visioner antyder att ledande politiker och tjänstemän i grunden är relativt tillfreds med sakernas tillstånd och hur den svenska statsförvaltningen fungerar. För dem finns det uppenbarligen viktigare frågor än en förändring av förvaltningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att intervjupersonernas samhällssyn har förändrats i två riktningar. För det första har ekonomiska frågor och marknadens krav hamnat mer i fokus. Den offentliga sektorn har 1990 blivit mer av ett problem än en möjlig väg att förverkliga det framtida "goda" samhället. Ambitionen sträcker sig inte längre än till ett "försvar" för välfärdsstaten. För det andra får miljöfrågorna ökad uppmärksamhet. Den "gröna" dimensionen framträder tydligare 1990 än 1971/73.

8

Maktfördelningen – den upplevda och den eftertraktade

Den långa debatten om maktbegreppets innebörd har strängt taget endast lett till enighet på en punkt, nämligen att det inte föreligger någon enighet. (Maktutredningen, SOU 1990:44, s.17.)

Den citerade utsagan är knappast kontroversiell. Det är inte heller Maktutredningens halvt om halvt resignerade påstående, att vad som kan sägas vara en gemensam nämnare för olika maktuppfattningar, det är att makt innebär möjligheter att påverka.

Maktbegreppets centrala position i samhällsvetenskaplig debatt speglar en sedan länge pågående intresseförskjutning från studiet av det formella regelverket, i synnerhet den rättsliga utskiftningen av befogenheter, till det faktiska inflytandet över beslutsfattandet. Det livliga meningsutbytet har frambringat metaforen "maktens tre ansikten". Föreställningar och studier av "maktens första ansikte" har koncentrerats till själva beslutssituationen: Vilka har det största inflytandet över beslutens utfall? Studier som gällt "maktens andra ansikte" har fokuserats på vilka som har inflytande över vilka ärenden som förs upp på den politiska agendan. Studier av "maktens tredje ansikte", slutligen, har lyft fram frågan om kontrollen över medborgarnas sinnen och tänkesätt. När man täcker in alla dessa aspekter på maktbegreppet avlägsnar man sig i viss mån från vad som "i folkmun" knyts till begreppet, nämligen att maktutövning är en medveten handling som utspelas på individnivå: personen A påverkar personen B. Det tredimensionella maktbegreppet innebär en utvidgning av detta synsätt; det innefattar även den makt som finns nedlagd i institutioner och andra kollektiv. Detta leder i sin tur till det problem som Steven Lukes formulerat så här:

When can social causation be characterised as an exercise of power, or, more precisely, how and where is the line to be drawn between structural determination on the one side and an exercise of power on the other. (Cit. efter Svärd, 1982, s.34.)

Något tillfredsställande svar kan knappast ges. När det i den undersökning som följer talas om makt avses såväl individuell som institutionell och såväl medveten som omedveten påverkan. Vi hamnar med andra ord inom den inledningsvis angivna allmänna, diffusa ramen för olika maktdefinitioner: med makt avses möjligheter att påverka.

Inflytande har i litteraturen setts än som ett snävare och än som ett bredare begrepp än makt, än har det argumenterats för en sträng boskillnad mellan begreppen, än har värdet med att urskilja och precisera olika former av påverkansrelationer ifrågasatts. När vi i vår studie ansluter oss till den sist refererade ståndpunkten, är skälet härtill framför allt att det är våra intervjupersoners makt- och inflytandeperceptioner som utgjort underlag för våra analyser. Att försöka kränga på dem några i förväg utarbetade, mer precisa begreppsdefinitioner har vi sett som utsiktslöst, ja, med hänsyn till de hämningar det förmodligen skulle medföra knappast ens som eftersträvänsvärt. Termerna "makt" och "inflytande" kommer därför att i det följande att behandlas som synonymer och, följaktligen, när uttrycket "makt och inflytande" ibland används skall detta ses som en eftergift åt en språklig schablon och inte som en sammanställning av två skilda begrepp.

Sammanfattningsvis kan de resonemang och ställningstaganden som ovan redovisats sägas innebära att makt-/inflytandebegreppen i detta kapitel inte i första hand är att se som analysinstrument utan som uttryck för och en redovisning av centralt placerade bedömares tillkännagivna uppfattningar om faktiska och eftertraktade påverkansrelationer.

Reflexioner rörande makt och inflytande har gång efter annan aktualiserats vid materialinsamlingen, ibland i överensstämmelse med forskarnas avsikter, ibland till följd av intervjupersonernas oväntade associationer och utläggningar. Utsagor om makt och inflytande har självfallet utgjort ett väsentligt inslag i svaren på frågor om styrning, rolluppfattningar, tjänstemäns och politikernas förändrade arbetsvillkor, effekter av förskjutningar i politiska styrkeförhållanden, motsättningar i samhället etc. Problematiken har dessutom lyfts fram och tydliggjorts genom att intervjupersonerna tilldelats ett svarskort på vilket de har kunnat ange sin syn på hur makt och inflytande över Sveriges politiska liv faktiskt fördelas mellan olika institutioner och organisationer samt att dessutom meddela hur inflytandet enligt deras mening *borde* fördelas. (Se svarskort i bilaga.) Svarskortets konstruktion kan sägas utgå från den ovan angivna flerdimensionella – om man så vill eklektiska – makt-/inflytandedefinitionen.

I detta kapitel kommer först det material som svarskortet inrymmer att presenteras och analyseras. Vidare görs en jämförelse med det utfall som ett likartat konstruerat frågebatteri gav i 1970-talets undersökning samt, vad gäller politikerna, även med några andra studier. Härafter kopplas de resultat som framkommit samman med några av svaren på frågor i den öppna delen av intervjuundersökningen. Denna konfrontation kan i viss mån ses

som en validitetstest av maktstudien, men framför allt ger den möjligheter att tränga djupare in i eliternas tankevärld: Är deras samhällssyn konsekvent och enhetlig eller osammanhängande och fragmentarisk?

Redogörelsen i de första avsnitten avser, som sagt, dels respondenternas verklighetsuppfattning, dvs. hur stort inflytande de anser att olika institutioner (organisationer) utövar, dels deras värdering av vad de uppfattar som den faktiska inflytandestrukturen.¹ Det skall inledningsvis framhållas att inte endast elitskiktets syn på vad som *bör* vara skapar en potential för förändring eller status quo. Så är även fallet med deras syn på vad som faktiskt är: En institution som bedöms ha makt kan också sägas ha det, nämligen i den meningen att dess faktiska agerande av dessa bedömare tillmätts särskild betydelse – huruvida bedömaren ser detta som en fördel eller nackdel beror på vederbörandes grundvärderingar. Vilka som uppfattas ha makt är följaktligen ett viktigt moment i en analys av makt (jfr Verba et al., 1987, s.158; Holmberg-Esaïasson, 1988, s.230 f). Detta är en dimension utöver dem som rymdes i "maktens tre ansikten". Makt har uppenbarligen även ett fjärde ansikte – och med all sannolikhet är dess fysionomi inte slutgiltigt bestämd med dessa fyra.

I vår analys skall förutom en kartläggning och diskussion av verklighetsbedömning och värdering, även uppmärksammas vilka samband, om några, som kan iakttas mellan det faktiskt uppfattade och det önskvärda.

Hur har maktstrukturen uppfattats?

Verklighetsbedömningar 1990

För åtta olika enheter, varav hälften utgör offentliga institutioner och resten kan etiketteras som påtrycknings- eller opinionsbildningsgrupper, har våra respondenter ombetts markera om de anser att vederbörande enhet är "mycket inflytelserik", "ganska inflytelserik", "föga inflytelserik" eller "inte alls inflytelserik". Det visar sig, vilket inte är någon större överraskning med tanke på vilka enheter som utvalts, att närmare 80 procent av markeringarna gjorts på de två först nämnda alternativen. Denna anhopning har emellertid inte inneburit att det varit svårt att urskilja olikheter i bedömningarna.

I tabell 8.1 ges en översiktlig beskrivning av hur våra respondentgrupper rangordnat de enheter som varit föremål för deras bedömning.² Samstämmigheten i uppfattningarna vad avser de främsta rangerna är påfallande god och dessutom gäller att stegen merendels är tydliga mellan de olika platserna på skalan. För tabellens nedre del är variationerna större, men här säger den redovisade rangordningen inte så mycket eftersom skillnaderna ofta är tämligen små mellan platserna.

Tabell 8.1. Rangordning av bedömningar av olika institutioners och organisationers faktiska inflytande, 1990.³

Rang	Riksdagsled.	Statssekreterare	Dep.-råd	Generaldirektörer	Verkstjänstemän	Affärsverks-tj.män	Kommun-politiker	Kommunala tjänstemän
1	media	reg.	media	reg.	media	media	media	media
2	reg.	media	reg.	media	reg.	reg.	reg.	reg.
3	LO	riksd.	riksd.	LO	LO	LO	riksd.	riksd.
4	n-org.	kom.	LO	kom.	kom.	mynd.	LO	n-org.
5	kom.	n-org.	kom.	riksd.	riksd.	t-org.	n-org.	kom.
6	mynd.	mynd.	t-org.	mynd.	t-org.	n-org.	t-org.	LO
7	riksd.	LO	n-org.	t-org.	n-org.	kom.	mynd.	mynd.
8	t-org.	t-org.	mynd.	n-org.	mynd.	riksd.	kom.	t-org.

Förkortningar: reg. = regering; mynd = statliga myndigheter; riksd. = riksdag; kom. = kommuner och landsting; LO = Landsorganisationen; t-org. = tjänstemannaorganisationer; n-org. = näringslivsorganisationer; media = massmedia

De bägge översta platserna intas i samtliga kolumner av massmedia och regering. De bildar ett klart toppskikt. Av de två är det massmedia som oftast intar tätplatsen, närmare bestämt sex gånger av åtta möjliga. Ett annat mått på massmedias tätposition är att nära två tredjedelar av samtliga fällda omdömen för massmedias vidkommande faller i kategorin "mycket inflytelserik", medan motsvarande andel för regeringen utgör ungefär hälften av markeringarna. Den position som tilldelats massmedia framstår som det viktigaste och mest intressanta resultatet av undersökningen. Samtliga offentliga institutioner har bedömts som mindre inflytelserika. Rubriken på Maktutredningens skrift om massmediesamhället, "Makten över tanken", fångar tydligen in en realitet i de administrativa och politiska elitgruppernas föreställningsvärld.

Inte heller den tredje rangplatsen tilldelas restlöst ett offentligt organ. Riksdagen och LO tar vardera hälften av dessa ranger och om samtliga placeringar förs in i bilden får LO en något lägre platssiffra. På femte plats, beräknad på total platssiffra, hamnar kommunerna.

En observation som nästan genomgående har giltighet är den blygsamma placeringen av den egna institutionen. Riksdagsledamöterna tilldelar riksdagen en sjunde plats, verkstjänstemän och kommunpolitiker placerar myndigheter respektive kommuner på bottenplats och i intet fall är det berättigt att tala om en tydlig haussning.

För de bägge politikerkategorierna, riksdagsledamöter och kommunpolitiker, inställer sig frågan om några skillnader kan upptäckas inom respektive kategorier. För att få svar på detta har en uppdelning gjorts på socialdemokratiska och borgerliga politiker. Såväl på rikspanet som på den kommunala nivån innebär snittet på en och samma gång en uppdelning ef-

ter två grunder, nämligen dels partitillhörighet, dels ledamotskap av regerings- respektive oppositionsparti.⁴

Den tydligaste skillnaden i bedömning gäller LO. De borgerliga ledamöterna såväl i riksdagen som i kommunerna tillägger LO ett avsevärt större inflytande än vad socialdemokraterna gör. En skillnad i samma riktning, om än inte alls lika tydlig, gäller tjänstemannaorganisationerna. Resultaten är knappast förvånande. De ligger helt i linje med den från borgerligt håll ofta tillkännagivna uppfattningen, att de socialdemokratiska beslutsfattarna går i de fackliga organisationernas ledband. En tredje skillnad i bedömning som kan iaktas på såväl nationell som kommunal nivå, är att de borgerliga ledamöterna ser de statliga myndigheterna som något mer inflytelserika än vad socialdemokraterna gör. Medan denna bedömningsskillnad torde kunna ses som ett utslag av en partiideologiskt förankrad uppfattning, har olikheten i synen på de fackliga organisationernas inflytande utan tvivel också i hög grad att göra med de aktuella majoritetsförhållandena. Med de borgerliga partierna i regeringsposition skulle LO säkerligen erhålla annorlunda värden på maktvariabeln (jfr Verba, 1987, s.188 ff).

Verklighetsbedömningar 1971/73

Den bild som hittills tecknats gäller för 1990-talets första år. Hur såg inflytandestrukturen ut enligt de bedömningar som de dåvarande administrativa och politiska eliterna gjorde två decennier tidigare? I tabell 8.2 ges svaret.

Tabell 8.2. Rangordning av bedömningar av olika institutioners och organisationers faktiska inflytande, 1971/73.

Rang	Riksdagsled.	Statssekr.	Dep.-råd	Gen.-dir.	Verkstj.män	Affärsverkstj.män
1	reg.	reg.	reg.	reg.	reg.	reg.
2	riksd.	LO	LO	LO	LO	LO
3	LO	riksd.	riksd.	riksd.	media	media
4	kom.	kom.	kom.	media	riksd.	riksd.
5	media	media	media	kom.	kom.	kom.
6	mynd.	n-org.	mynd.	n-org.	n-org.	n-org.
7	t-org.	t-org.	n-org.	t-org.	mynd.	mynd.
8	n-org.	mynd.	t-org.	mynd.	t-org.	t-org.

Förkortningar: se tabell 8.1.

En betydande samstämmighet i uppfattningar kan registreras. Alla grupper placerade regeringen på en obestridd första plats.⁵ Regeringens utomordentligt starka position, sådan bedömarna uppfattade den, underströks av

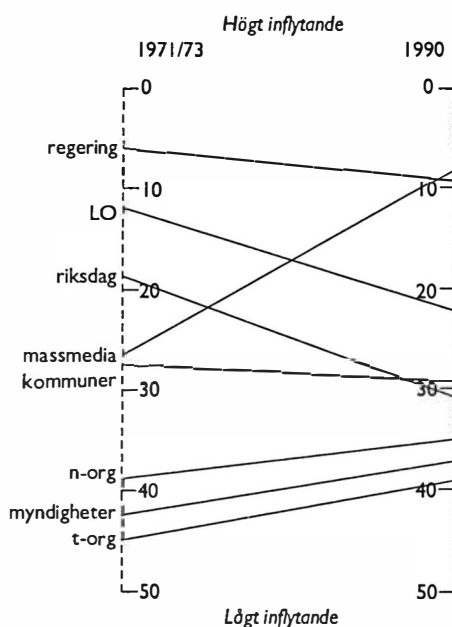
att inte mindre än 85 procent gjorde sina markeringar i kolumnen för "mycket inflytelserik". Som god tvåa placerade sig LO. Fem av sex grupper gav organisationen denna rang och 65 procent av bedömarna valde alternativet "mycket inflytelserik". Riksdagen intog en klar tredje plats under det att massmedia och kommunerna tävlade om rangerna därefter.

I undersökningen ingick en politikergrupp, riksdagens ledamöter. Kan några skillnader noteras mellan företrädarna för regeringspartiet och de borgerliga partiernas representanter? Svaret blir ett obetingat ja. De borgerliga ledamöterna tillade regeringen betydligt större makt än vad socialdemokraterna gjorde. Likaså såg de LO som en maktfaktor av avsevärt större vikt.

Förändringar i verklighetsbedömningar

I förhållande till bedömningarna på 1990-talet framträder påfallande skillnader i de resultat som redovisas för tidigt 1970-tal. Förändringarna ges en beskrivning i den "maktstege" som upplinjerar i figur 8.1.

Figur 8.1. Bedömningar av inflytandestruktur 1971/73 och 1990. Total platssiffra.



Resultaten framträder som en figur i två delar.⁶ I bottenskiktet ligger näringslivsorganisationer, myndigheter och tjänstemannaorganisationer fast förankrade. Alla tre kan visserligen sägas ha förbättrat sina positioner något

mellan undersökningstillfällena, men förändringarna är obetydliga. Det kan dock hävdas att den valda uppsättningen av bedömda institutioner/organisationer inte varit den bästa för att fånga in de förändringar som är på gång. Marknadens – definierad på olika sätt – eventuellt ökade inflytande har t.ex. inte givits en "fair" chans att slå igenom.

I figurens övre del har stora omkastningar inträffat. Massmedias inflytande har 1990 bedömts som klart större än tidigare, vilket framträder med visuell tydlighet. Angivet i siffror är det fråga om en sänkning av den totala platssiffran från 25 till 8. Situationen kan också illustreras med att andelen bedömare som angivit massmediegruppen som "mycket inflytelserik" ökat från 36 till 63 procent. I bjärt kontrast härtill har det inflytande som tillagts övriga undersökningsenheter genomgående sjunkit. LO visar en stark nedgång, men viktigare att konstatera är att samtliga de organ som står för politiskt beslutsfattande uppfattats som mindre inflytelserika vid det andra undersökningstillfället.

De iakttagna förändringarna i bedömningar bjuder inte på några större överraskningar. Massmedias framflyttade positioner torde näppeligen bestridas av någon betraktare av utvecklingen (mera om massmedias inflytande längre fram). Att denna förändring mer eller mindre automatiskt föranlett lägre värden på det inflytande som tilläggs andra enheter är självklart. Härtill torde emellertid andra omständigheter ha bidragit. I den turbulens som kännetecknade åren kring decennieskiftet 1960-/1970-tal – bl.a. med utomparlamentariska aktioner och omfattande strejker på arbetsmarknaden som uppmärksammade inslag – kom i synnerhet regeringen och Landsorganisationen i fokus för samhällsdebatten och ansågs av många som de organ som kunde hantera den uppkomna situationen.

I kommentarerna till tabell 8.1 över "maktrangordningarna" 1990 framhölls att bedömarna regelmässigt tilldelade den egna institutionen en blygsam placering. Omdömet har inte samma giltighet i början av 1970-talet. I varje fall svarade riksdagsledamöterna vid denna tidpunkt inte för någon baissning av sin institution. Den placerades på andra plats. Iakttagelsen må tjäna som startpunkt för en närmare redovisning av hur riksdagsledamöter av olika "generationer" uppfattat inflytandestrukturen, något som framstår som givande med tanke på att vi har tre mätpunkter att utgå från. Utöver våra egna undersökningar finns en av Sören Holmberg och Peter Esaiasson år 1985 genomförd studie, publicerad i skriften "De folkvalda", att tillgå. Visserligen har de använt sig av en något annorlunda metodik och avgränsat de bedömda institutionerna på ett i några avseenden annorlunda vis, men på det hela taget är undersökningarna så pass likartade att det är meningsfullt att jämföra resultaten.⁷ En första redovisning ges i tabell 8.3.

Sammanställningens viktigaste besked är att den stora förändringen i den faktiska maktstrukturen inträffade från 1985 till 1990. Under den perioden blev massmedias positioner tydligt framflyttade; då blev den centra-

Tabell 8.3. Socialdemokratiska och borgerliga riksdagsledamöters bedömning av den faktiska inflytandestrukturen åren 1973, 1985 och 1990. Rangordning.⁸

	1973		1985		1990	
	soc.dem.	borg.	soc.dem.	borg.	soc.dem.	borg.
Regering	1	1	1	1	2	3
Riksdag	2	2	2	5	5	6
Massmedia	3	4	3	3	1	1
LO	4	3	4	2	4	2
Näringslivsorg.	5	6	6	6	3	5
Myndigheter	6	5	5	4	6	4

la statsmakten, representerad av regering och riksdag, nedgraderad. Mätresultaten från 1973 och 1985 är däremot påfallande lika. Det enda tydliga tecknet på en begynnande omsvängning i uppfattningarna jämfört med situationen 1990, är den låga prioritering de borgerliga riksdagsledamöterna av år 1985 gav riksdagen.

En något annorlunda bild framträder då Holmberg-Esaïasson anmodar sina uppgiftslämnare att göra en retrospektiv bedömning av utvecklingen: Hur har makt- och inflytandestrukturen förändrats i förhållande till läget för 10–15 år sedan (vilket vid undersökningstillfället innebar 1970-talets första hälft)? De presenterade balansmått – andel som uppgivit mer inflytande i dag minus andel som uppgivit mindre inflytande – ger de högsta siffrorna för massmedia (+87) följda av förvaltningen (+68) och LO (+60). Det lägsta plusvärdet står för regeringen (+27) och det enda organ (jämte väljarkåren) för vilket ett negativt resultat registreras är riksdagen (–12) (Holmberg-Esaïasson, 1988 s.236). Undersökningens huvudresultat är alltså att den förändring av maktstrukturen som bedöms ha inträffat började tidigare än vad sammanställningen i tabell 8.3 ger vid handen. I och för sig utesluter inte de grova mått som använts i nämnda tabell en sådan, mer kontinuerlig förändringsprocess, vilken på allmänna grunder framstår som den mest sannolika.

Inom forskningsprojektet "Riksdagen och massmedia" företogs 1988 en enkätundersökning med riksdagsledamöterna (samma population som Holmberg-Esaïasson använde). Ledamöterna ombads bl.a. besvara frågan "Hur stort inflytande över vad som kommer upp på den politiska dagordningen har ... följande institutioner och organisationer?" Frågeformuleringen avviker något från den som använts i vår undersökning och hos Holmberg-Esaïasson, men den fångar utan tvivel in i huvudsak samma politiska fenomen. "Inflytandeligan" toppas klart av regeringen, varefter följer, tätt på varandra, politiska partier, intresseorganisationer och massmedia (Johansson, 1995 s.130). Resultatet ligger närmast det som redovisats av

Holmberg-Esaiasson. Den tätplats massmedia intog i vår undersökning saknar alltså motsvarighet. Huruvida denna olikhet beror på skillnader i mätteknik eller på en svängning av opinionen åren kring skiftet mellan 1980-tal och 1990-tal kan inte säkert sägas.

Här må också refereras till en undersökning företagen bland förtroendevalda i Malmö kommun. De ombads uttala sig om hur en rad uppräknade organisationers inflytande förändrats i jämförelse med situationen för 10–15 år sedan (undersökningen genomfördes 1988). De redovisade balansmåttan visade att radio/tv erhöll det högsta värdet (+84), omedelbart följt av pressen (+83), varefter placerade sig aktionsgrupper (+60) och kommunanställdas fackliga organisationer (+58). (Norrving, 1993, s.190). I tillämpliga delar är det alltså fråga om samma förändringsmönster som uppträder i denna studie på lokal nivå som i ovan beskrivna undersökningar.

Det sammanfattande omdömet, efter ovan lämnade redovisning av andra forskares studier, blir att huvudresultaten i dessa pekar åt samma håll som i vår undersökning.

Vilken maktstruktur förespråkas?

Önskemålets innehåll och styrka

De normativa föreställningar om maktfördelningen i riket som våra respondenter ombetts tillkännage är, såsom frågebatteriet konstruerats, direkt kopplade till deras perception av den faktiska fördelningen: Är ett större, oförändrat eller mindre inflytande önskvärt i förhållande till det inflytande som de bedömt att respektive organ/organisationer har? Innan denna koppling närmare skärskådas skall först den "ideala" maktstrukturen presenteras rakt av.

Det första konstaterande som materialet tillåter är att det existerar en mycket tydlig skillnad mellan vad som uppfattas som rådande förhållanden och vad som ses som ett önskvärt läge. Drygt hälften av alla markeringar står för en förändring eller, kanske adekvatare uttryckt, för ett missnöje med vad som bedöms vara den faktiska situationen. Riksdagsledamöterna är den grupp som uttrycker det starkaste missnöjet, tätt följda av verkstjänstemännen. Statssekreterarna å andra sidan visar sig minst förändringsbenägna. Det manifesterade missnöjet har en tydlig inriktning. För samtliga grupper är markeringarna i kolumnen "mindre inflytande" klart fler än de som placeras i kolumnen "mer inflytande". Totalt sett är markeringarna i den förstnämnda kolumnen ungefär dubbelt så många som i den sistnämnda kolumnen.

I tabell 8.4 har gjorts en sammanställning av förändringsönskemålets riktning och styrka. Den information som tabellen ger är mycket tydlig. I kort sammandrag kan de viktigaste beskederna formuleras så, att de ledande

statsorganen anses böra få sin ställning förstärkt medan de organ/organisationer som utifrån söker påverka det offentliga beslutsfattandet förordas få ett avsevärt mindre inflytande.

Tabell 8.4. Önskvärt inflytande 1990. Balansmått (procentuell andel som önskar större inflytande minus procentuell andel som önskar mindre inflytande för respektive institutioner/organisationer).

	Riks- dags- led.	Stats- sekr.	Dep.- råd	Gen.- dir.	Verks- tj.män	Aff.- verks- tj.män	Kom. pol.	Kom. tj. män
Riksdag	+67	+25	+44	+37	+63	+28	+25	+32
Regering	+7	+30	+26	+11	+20	-10	+7	+32
Myndigheter	-32	-5	-5	-5	-4	-48	-64	-39
Kommuner	+24	+10	-2	-6	-10	-18	+39	+29
LO	-35	-30	-63	-60	-89	-83	-50	-50
T-org.	-26	-25	-30	-43	-61	-56	-18	-29
N-org.	-56	-40	-18	-6	-1	+18	-28	-39
Massmedia	-70	-35	-58	-63	-68	-48	-64	-57

Vad gäller den sistnämnda iakttagelsen kan den kanske inte ses som märklig med tanke på att alla intervjupersonerna är verksamma inom den offentliga sektorn; de vill naturligen värna om det inflytande som det formella regelsystemet ger dem. Men den styrka med vilken denna inställning kommer till uttryck är värd att uppmärksamma. Sammantaget ger de siffror som presenteras i tabellens nedre del ett intryck av att det hos dem som befolkar den offentliga beslutsapparaten existerar ett utbrett missnöje med de externa aktörernas involvering i processen. I kapitel 5, vari elitgruppernas kontaktnät redovisades, framhölls som ett av de viktigaste resultaten att det förekommer ett livligt kontaktutbyte mellan den statliga byråkratin och det omgivande samhället. Den inställning till inflytandestrukturen som här presenteras ger skäl för slutsatsen att detta kontaktutbyte betraktat från förvaltningstjänstemännens utsiktspunkt i långa stycken måste ha uppfattats som påtvingat av motparten. Särskilt hos de "rena" statstjänstemännen, dvs. departementsråd, generaldirektörer och chefstjänstemän i myndigheterna, är det mycket kraftiga majoriteter som reagerar mot vad de anser vara en skevhet i inflytandestrukturen. Av intresseorganisationerna är det LO:s inflytande som i främsta rummet blivit föremål för kritik, men tjänstemannaorganisationerna kommer inte mycket lindrigare undan. Med tanke på den kontext i vilken inflytandefrågorna ställts, ligger det nära till hands att förmoda att det är de fackliga organisationernas inflytande på den politiska beslutsprocessen som uppgiftslämnarna i första hand vänder sig emot. Detta utesluter ingalunda att i synnerhet tjänstemannaorganisationernas agerande

de i myndighetsinterna sammanhang kan ha bidragit till de missnöjesyttringar som lanserats. Ett kompakt missnöje med massmedias inflytande kan också noteras. Orsakerna här till får vi möjlighet att närmare resonera kring i anslutning till svaren på frågor i andra delar av intervjuformuläret.

För att återvända till våra sagesmäns viljeyttringar rörande de offentliga organens inflytande, kan en för alla grupper gemensam och tydlig önskan om en förstärkning av riksdagens ställning registreras. Med ett enda undantag, nämligen affärsverkens tjänstemän, vilka här liksom i många andra sammanhang skiljer ut sig, omfattas också regeringen av en sådan önskan, även om den inte får en lika kraftig uppbackning som riksdagen. För de statliga myndigheterna däremot visar tabellen genomgående minusposter. Här må särskilt uppmärksammas att samtliga kategorier statstjänstemän tycker att myndigheterna har för stor makt. Det är dock fråga om mycket små överskott av sådana bedömare utom vad angår affärsverkstjänstemännen, vilka kan sägas ha demonstrerat sin starkt antibyråkratiska grunduppfattning.

Skiljer sig uppfattningarna om olika institutioners önskvärda inflytande åt mellan yngre och äldre befattningshavare? Intervjupersonerna i var och en av våra åtta grupper har delats in i sådana som var under respektive över 50 år vid undersökningstillfället. (En sådan uppdelning utgör även ett ungefärligt mått på sådana med kort respektive lång anställning eller förtoendeuppdrag inom den offentliga sektorn.) Statssekreterarna och generaldirektörerna är dock åldersmässigt alltför homogena grupper för att någon meningsfull analys skall kunna göras. För övriga grupper ger en genomförd undersökning ett negativt svar på den uppställda frågan. Vad gäller inställningen till de offentliga institutionernas och massmedias inflytande är samstämmigheten påfallande god. Läget vad gäller om intresseorganisationerna är något otydligt. Resultaten pekar visserligen i sina huvuddrag åt samma håll men styrkan i opinionerna skiftar, dock inte så att något visst mönster låter sig urskiljas.

Uppmärksamheten riktas här efter mot den undersökning som genomfördes under tidigt 1970-tal. Någon alldeles strikt jämförelse med denna är dock tyvärr inte möjlig. Då ombads inte uppgiftslämnarna att för varje organ fundera över och tillkännage sin uppfattning om huruvida organet i fråga hade ett inflytande som svarade mot det önskvärda. I stället erhöll de efter ifyllandet av svarskortet följande fråga: "Om Ni ser på denna maktfördelning, tycker Ni då, att den är som den borde vara, eller önskar Ni några förändringar? I så fall, vilka?" Ca 85 procent av såväl tjänstemän som politiker deklarerade att de accepterade rådande fördelning eller blott ville mindre ändringar. I den följaktligen ringa mån som tydliga ändringsförslag framlades, var det ett ökat inflytande för parlamentet och ett minskat inflytande för massmedia och LO som toppade önskelistorna (Anton, 1980, s.80 f, 108 ff). I så måtto kan samma tendenser som i 1990-talets undersökning

iakttas. Vad gäller det övergripande spørsmålet, nämligen vilken förändring som inträffat i "nöjdheten" med rådande förhållanden, kan ett bestämt besked däremot inte ges. Resultatet från 1970-talets undersökning gav på sin tid bl.a. upphov till följande beskrivning:

On the whole, senior Swedish administrators can only be regarded, from this evidence, as unusually content with the system of social power, with individual components of that system, and with their own position within the system components. (Anton, 1980, s.111.)

Den betydande förändringsvilja som demonstrerades 1990 tillåter självfallet inte något sammanfattande omdöme av liknande slag som det ovan återgivna. Frågan är emellertid i vilken utsträckning skillnaderna bör ses som en mätartefakt. Vid det senare tillfället "provocerades" uppgiftslämnarna att göra distinkta bedömningar, vilket med all sannolikhet ledde till en noggrannare rannsaking av den egna inställningen och en spridning över de tre givna svarsalternativen. Även om det förefaller troligt att missnöjet med rådande maktfördelning faktiskt var större vid 1990-talets början, är det alltså inte tillrådligt att göra några uttalanden om förändringens styrka.

Tabell 8.5. Önskvärt inflytande 1990. Socialdemokratiska och borgerliga politikers utsagor. Balansmått (procentuell andel som önskar större inflytande minus procentuell andel som önskar mindre inflytande för respektive institutioner/organisationer).

	Riksdagsledamöter		Kommunpolitiker	
	Soc.dem.	Borgerliga	Soc.dem.	Borgerliga
Riksdag	+67	+59	+22	+29
Regering	+19	+6	+43	-29
Myndigheter	-24	-47	-50	-79
Kommuner	+19	+11	+50	+29
LO	0	-94	-7	-93
T-org.	+5	-77	+14	-50
N-org.	-71	-29	-57	0
Massmedia	-67	-71	-79	-50

I den tidigare genomförda analysen av verklighetsbedömningarna jämfördes socialdemokratiska och borgerliga politikers uppfattningar. En motsvarande undersökning av dessa grupper vad gäller deras meningsyttringar om det önskvärda inflytandet bör vara än mer givande; ideologiska och andra överväganden bör här ge ett större utslag. Så visar sig också vara fallet. De enskilda siffrorna är så pass talande att de förtjänar att i detalj presenteras. Detta sker i tabell 8.5. Vid ett översiktligt betraktande av tabellen slås man

av en påfallande homogenitet inom partigrupperna. Inom respektive block uppvisas praktiskt taget genomgående ett och samma attitydmönster, oavsett om verksamheten är förlagd till nationell eller kommunal nivå. Mellan blocken, däremot, kan i flera fall mycket stora skillnader iaktas. Partitillhörigheten har uppenbarligen stor inverkan på ställningstagandet.

En granskning mer i detalj av tabellens uppgifter ger anledning till följande kommentarer. En förstärkning av riksdagens ställning är man helt ense om och i stort sett också om att kommunerna bör ha mera att säga till om. I fråga om regeringens makt kan däremot en viss skillnad iaktas. Socialdemokraterna, särskilt på kommunal nivå, ser i motsats till de borgerliga en förstärkning som önskvärd. I sin negativa bedömning av myndigheterna är partierna överens, men utslaget är tydligare hos de borgerliga partierna. Sammantaget kan emellertid bedömningarna av de offentliga organen inte sägas spegla några avgörande skillnader i fråga om den önskvärda maktstrukturen.

När uppmärksamheten fokuseras på intresseorganisationerna blir omdömet i grunden annorlunda. Vad angår de bägge fackliga organisationerna kan den socialdemokratiska opinionen sägas vara för status quo, medan de borgerliga partiernas representanter ger ett mycket starkt uttryck för att fackets makt bör reduceras; beträffande LO sluter praktiskt taget samtliga bedömare upp bakom denna inställning. När det gäller näringslivsorganisationerna är det däremot socialdemokraterna som demonstrerar ett starkt missnöje med deras inflytande på den politiska beslutsprocessen.

Åsikten att massmedierna hade för mycket att säga till om var inte partiskiljande. En massiv opinion inom bägge lägren uttalade sig för en försvagning av deras maktställning.

De uppfattningar hos ledamöterna i 1990/91 års riksdag som här återgivits ligger påfallande nära de resultat som Holmberg–Esaïasson redovisat från 1985 års undersökning. De spårar vad de benämner ”en ideologisk vänster–högerfärgning” på samma punkter som skett i den ovan lämnade redogörelsen (Holmberg–Esaïasson, 1988, s.242 f).

De skillnader mellan socialdemokratiska och borgerliga politiker som ovan redovisats i fråga om den maktfördelning som de ville se förverkligad reser frågan om den politiska grundsynen utgör en problemställning som bör appliceras – och eventuellt kan avsätta en fruktbar analys – också på tjänstemannanivå. Hittills har position betraktats som utslagsgivande för olikheter i respektive kategoriers maktföreställningar. Som visades i kapitel 4 skiljer sig emellertid kategorierna tydligt åt i fråga om placering på en vänster–högerskala. Kanske denna skillnad utgör en delförklaring till de resultat vi i det föregående presenterat beträffande de olika tjänstemannagruppernas inställning till hur det samhälleliga inflytandet helst bör utskiftas?

Vi har i en specialundersökning för var och en av tjänstemannakategori-

erna studerat hur de som placerat sig inom "vänsterlägret" respektive "högerlägret" angivit sina preferenser beträffande maktfördelningen och framräknat balansmått på vid det här laget känt manér. För statssekreterarna har dock självfallet en sådan analys inte varit möjlig eftersom samtliga tillkännagivit vänstersympatier. Vidare bör framhållas att de framtagna resultaten måste tolkas med stor försiktighet eftersom de uppkomna undergrupperna blivit små i absoluta tal. Till detta har bidragit såväl ett internt bortfall som att ett tjugotal tjänstemän placerat sig i nollpunkten, dvs. angivit sin ideologiska orientering såsom saknande nämnbar laddning såväl vänsterut som högerut.

Analysen tar alltså sikte på att undersöka huvuvida ungefär samma skillnader som kunde konstateras mellan socialdemokratiska och borgerliga politiker kunde iakttas när vänstersinnade respektive högersinnade tjänstemän fördes in i fokus. De socialdemokratiska politikerna uttryckte en klart starkare önskan om ett ökat inflytande för regeringen, var mindre skeptiska till LO och mer avvisande till näringslivsorganisationerna än sina borgerliga kollegor. Detta mönster upprepas, såsom framgår av tabell 8.6, inom samtliga undersökta tjänstemannagrupper, dvs. skillnaderna mellan vänsterorienterade och högerorienterade tjänstemän uppvisade genomgående samma karaktäristika som på politikernivån. För denna gällde vidare att socialdemokraterna var mindre skeptiska till såväl myndigheternas som tjänstemannaorganisationernas inflytande. På tjänstemannanivån kunde däremot inte iakttas någon entydig skillnad av detta slag mellan dem som placerat sig på den politiska skalans vänstra respektive högra del.

Tabell 8.6. Önskvärt inflytande 1990. Jämförelser mellan vänsterorienterade och högerorienterade tjänstemän. Balansmått.

	Dep.- råd		General- dir.		Verks- tjänste- män		Affärs- verks- tj.män		Kom. tjänste- män	
	v	h	v	h	v	h	v	h	v	h
Regering	+15	-12	+29	+17	+46	+15	+33	-16	+67	-11
Myndigheter	-7	0	-10	+9	-9	-2	-33	-46	-8	-67
LO	-50	-87	-52	-83	-79	-93	-33	-85	-17	-78
T-org.	-30	-62	-29	-25	-62	-54	-33	-54	+9	-44
N-org.	-30	+50	-26	0	-12	+5	0	+23	-58	-44

Den tolkning av dessa resultat som ligger närmast till hands kan anges på följande vis. Den samsyn som föreligger mellan politiker och tjänstemän med likartade politiska grundvärderingar gäller, som framgått, det önskvärda inflytandet för regering, LO och näringslivsorganisationer. Det är alltså fråga om organ eller grupper vilkas politiska position eller laddning

är uppenbar, och där meningskiljaktigheter mellan dem som har sina sympatier på olika sidor om det traditionella politiska tuschstrecket är väl etablerade. Det är därför knappast ägnat att förvåna att tjänstemännens politiska orientering här får klart genomslag och i betydande grad blir bestämmande för attityderna till det önskvärda inflytandet. Som en konsekvens härav uppvisade våra olika tjänstemannakategorier – vilkas politiska profil tydligt skilde sig åt – olika attitydmönster. Annorlunda förhöll det sig med synen på myndigheter och tjänstemannaorganisationer. Den allmänna bedömningen av dessa organs önskvärda inflytande kan förvisso, något som skillnaderna mellan de bägge politikerblocken ger belägg för, till viss grad samvariera med politisk grundsyn. På tjänstemannanivån hindras emellertid tydliggörandet av denna inställning av den konkurrens den utsätts för från föreställningar nära kopplade till vederbörande tjänstemannagrups position. Inflytandet för såväl myndigheter som tjänstemannaorganisationer är nämligen ting som direkt griper in i den egna verksamheten, och det är då tämligen naturligt att positionsbestämda rolluppfattningar m.m. ges större tyngd än politiska värderingar vid bedömningen av hur inflytandet bör utskiftas.

Samband uppfattad makt–önskvärd makt

De mätningar som presenterats i det föregående har dels gällt uppgiftslämnarnas bedömning av den faktiska maktstrukturen, dels deras synpunkter på huruvida denna struktur motsvarat vad de ansett vara en önskvärd fördelning mellan de organ/organisationer som deltar i den politiska beslutsprocessen. Hur har respondenterna resonerat? Har de utgått från att ett organ som de noterat som inflytelserikt därmed ansetts ha fått sitt inflytande tillgodosett och att ett organ som bedömts ha litet inflytande tillönskats ett större inflytande?

Tabell 8.7. Rangkorrelation mellan uppfattat och önskat inflytande.⁹

	Spearman's korrelationskoefficient
Riksdagsledamöter (s)	– 0,14
Riksdagsledamöter (b)	– 0,51
Statssekreterare	+ 0,39
Departementsråd	+ 0,05
Generaldirektörer	– 0,09
Verkstjänstemän	– 0,31
Affärsverkstjänstemän	– 0,51
Kommunpolitiker (s)	– 0,19
Kommunpolitiker (b)	– 0,33
Kommunala tjänstemän	+ 0,04

En rangkorrelationsberäkning (Spearman's korrelationskoefficient) baserad på uppgifterna i tabellerna 8.1 och 8.4 skulle, om detta gällde, närma sig värdet -1 . Av siffrorna i tabell 8.7 framgår att ingen av respondentgrupperna visar upp något samband i närheten av detta värde. Det deklarerade önskvärda inflytandet hämtar tydligen sin näring från mer nyanserade och svåråtkomliga bedömningsgrunder.

I detta sammanhang kan det vara på sin plats med några reflexioner om vad uppfattad respektive önskvärd makt står för. Är det förra blott och bart en verklighetsbeskrivning och det senare en ren värdering? I det föregående har visst utrymme givits åt jämförelser mellan socialdemokratiska och borgerliga politiker. Det har kunnat visas att inte endast deras normativa föreställningar utan också deras verklighetsbedömningar i flera avseenden gått vitt isär. Bedömningen av LO:s faktiska inflytande var paradexemplet. Vad politikerna angår ligger därför den slutsatsen nära till hands, att även deras verklighetsuppfattningar är starkt ideologiskt färgade. Troligen gör sig samma fenomen i viss mån gällande i fråga om tjänstemännen. Denna förmodan kan dock inte underbyggas med relevanta data.

Maktföreställningar och andra attitydmönster – en konfrontation

Maktsyn och nöjdhet

Den hittills lämnade redovisningen har bl.a. givit otvetydiga besked om att det i såväl de politiska som i de administrativa elitgrupperna finns ett utbrett missnöje med vad som uppfattats som rådande maktstruktur. Grundläggande uttryck för det politiska systemets sätt att fungera har med andra ord blivit ifrågasatta. Hur stämmer detta med resultat som framkommit i andra delar av vår undersökning? Har det refererade missnöjet färgat av sig på andra attitydmönster? Kan man finna opinionsyttringar som på vissa punkter medger en specifikation av den iakttagna otillfredsställelsen och eventuellt några motiveringar för densamma? De svar som kommer att ges replierar delvis på analyser gjorda i tidigare kapitel och är delvis baserade på förut ej presenterat material.

Vår intervjuundersökning inleddes med ett antal frågor som gällde respondenternas bakgrund, skälen till att de engagerat sig i politiken respektive inträtt i den offentliga förvaltningen samt deras egna bedömningar av det utbyte som deras befattningar givit dem. Vid kodningen avrundades detta avsnitt med en helhetsbedömning av i vilken grad vederbörande var tillfreds med det politiska ledamotskapet/tjänsten. Endast 2 procent av samtliga fördes härvid till missnöjeskategorin. Nu var emellertid, som nyss påpekats, denna del av intervjun främst fokuserad på de personliga förhål-

landena. Upplevda "systemfel" av den typ som ett ogillande av den rådande maktstrukturen kan sägas innebära, var måhända av denna anledning inte sådana som intervjupersonerna i någon större utsträckning kom att aktualisera i detta sammanhang.

De allra sista koderna i vår kodbok däremot var konstruerade som en samlad bedömning av intervjupersonernas inställning till den politiska respektive byråkratiska världen samt till dagens samhälle över huvud taget. Även här lyste emellertid missnöjet om än inte med sin frånvaro så dock med ett matt sken. I missnöjeskategorin hamnade 9 procent vad gällde dagens samhälle, 5 procent vad gällde den byråkratiska sfären och 14 procent vad gällde den politiska. En specialgranskning av statstjänstemännen, med undantag för statssekreterarna, beträffande deras inställning till den politiska världen, gav som resultat att ungefär en fjärdedel blev förd till missnöjesgruppen. I vår undersökning av önskvärd inflytandestruktur kunde vi, som bekant, notera att dessa tjänstemannagrupper med stor övervikt uttalade sig för ett större inflytande för regering och – i synnerhet – riksdag.¹⁰ Det är endast att konstatera en dålig överensstämmelse mellan de bägge resultaten. Andra faktorer än respondenternas bedömningar av inflytandestrukturen har bestämt deras övergripande attityder.

Mer närgående studier av några svarsmönster kan måhända ge mer nyanserade resultat. Vi återvänder därför till kodningen beträffande intervjupersonernas grad av nöjdhet med den befattning de uppehöll vid tiden för intervjuandet. Kodningen byggde främst på intervjupersonernas svar på frågor om vad de fann mest respektive minst (endast det senare uppmärksammas här) tilltalande med sin befattning. Generellt gäller – vilket som tidigare påpekats måste ses mot bakgrund av den associativa miljö intervjupersonerna försattes i i utfrågningens inledande skede – att de mest frekventa nedslagen kunde noteras för missnöjesanledningar nära kopplade till den egna vardagstillvaron: för politikerna tidspress och arbetsbelastning, för tjänstemännen samma faktorer men framför allt organisatorisk oreda och byråkratisk tröghet. På vår spaning efter systemkritiska markeringar av den art som vår studie av maktföreställningar visade görs inte några stora upptäckter. Den på politikerhåll uttalade missbelåtenheten med myndigheternas maktposition har ingen motsvarighet i de svarsmönster som nu studeras. Således har inte en enda markering gjorts i kolumnen för koden "politikers brist på inflytande över administrationen". Ett visst utslag erhålls däremot i koden "publicitet, offentlig uppmärksamhet". Inom tre av undersökningskategorierna uttrycks visst missnöje på denna punkt; det gäller var åttonde riksdagsledamot, var fjärde kommunpolitiker samt var sjunde generaldirektör.

På vår spaning efter samband mellan maktföreställningar och andra attityder går vi härefter över till ett frågeblock där tidsjämförelser står i fokus. Vi frågade intervjupersonerna om de ansåg att politikerrollens respektive

tjänstemannarollens karaktär förändrats under senare år. Ställs det andra krav än tidigare? Om så är fallet, i vilka avseenden? Hur värderar du de förändringar som du anser har inträffat?

Att förändringar ägt rum menade en mycket stor majoritet. Ett klart ja härtill avgav ca 85 procent av intervjupersonerna såväl vad gällde politiker- som tjänstemannarollen. Inställningen till de upplevda förändringarna var emellertid högst splittrad. Många resonerade i termer av å ena sidan – å andra sidan eller anmälde en allmän osäkerhet om sin uppfattning. Hos dem som tillkännagav en bestämd mening skilde sig bedömningarna åt beträffande rollerna. Vad gällde politikerrollen var 14 procent nöjda med de förändringar de menade sig kunna iaktta medan drygt dubbelt så många, 32 procent, uttryckte sitt ogillande. Motsvarande siffror för tjänstemannarollen var 52 procent positiva och endast 5 procent negativa. Resultaten förefaller fånga in samma fenomen som nyss uppmärksammades, dvs. uppfattningen om riksdagens fortgående regress och myndigheternas väl hävdade ställning (jfr figur 8.1). Resultaten uppfordrar till ytterligare syning.

Bilden av de påstådda förändringarnas art blir självfallet olika för de två rollerna. Då politikerrollen bedöms anföras följande fyra förändringar som de klart vanligaste:

	Procent
• större krav (generellt)	44
• ökad offentlig granskning	36
• policyprocessens ökade omfattning och förändringstakt	14
• lägre uppskattning av den politiska verksamheten	10

För tjänstemannarollen blir motsvarande förteckning:

• större krav (generellt)	29
• effektivare arbetsmetodik	21
• ökad delegering av arbetsuppgifter	17
• ökad betoning av chefsrollen	12
• mindre hierarki, större jämställdhet	11
• ökad offentlig granskning	9

Uppställningarna ger en del av förklaringen till de nyss meddelade siffrorna för en positiv respektive negativ helhetsuppfattning. För tjänstemännen anföras en rad förbättringar i organisation och arbetsförhållanden, vilka saknar motsvarighet på politikersidan. Koden ”större generella krav”, som toppar bägge sammanställningarna, har däremot inte en helt tydlig innebörd i värderingshänseende; somliga – utan tvivel ett flertal – beklagar denna utveckling, medan andra hälsar den med tillfredsställelse.

Det kan noteras att uppställningarna saknar koder som har att göra med de politiska och administrativa aktörernas ömsesidiga relationer. Sådana

synpunkter på utvecklingen lyste praktiskt taget helt med sin frånvaro. Med tanke på politikernas tidigare redovisade uppfattning att myndigheternas maktposition var alltför central, är det särskilt notabelt att koden "tjänstemännen blandar sig i ökad utsträckning i politikernas verksamhet" endast fick två markeringar från politikerhåll. Resultatet stämmer väl med svaren på en fråga i en annan del av formuläret gällande förvaltningens inflytande över den politiska beslutsprocessen. Standardsvaret från politikerna var "lagom". Det kan med dessa resultat som grund knappast hävdas annat än att åsikten att förvaltningens maktposition var alltför stark väsentligen måste ses som en principiell markering och inte som ett samarbetsproblem eller irritationsmoment huvudaktörerna emellan i deras löpande ärendehandläggning.

*"Det redigerade sambället"*¹¹

Hur förhöll det sig då med de utbredda betänkligheterna mot massmedias maktställning? Det som här är speciellt värt att uppmärksamma är påpekandena om den ökade offentliga granskningen. En uppdelning på våra åtta undergrupper ger det resultat som tabell 8.8 visar. Tidigare har redovisats att denna faktor var den som näst oftast omnämndes beträffande politikerrollen, medan den intog en avsevärt blygsammare rang vad gällde tjänstemannarollen; i siffror uttryckt var omnämmandena fem gånger så vanliga i det förstnämnda fallet. Med stöd av uppgifterna i tabellen kan konstateras att den publika uppmärksamheten av dem som verkade inom administrationen inte var något förhållande som i nämnvärd utsträckning föranledde kommentarer inom någon undersökningsgrupp.

Tabell 8.8. Procentuell andel som nämnt "ökad offentlig granskning" som förändringsfaktor i politiker- respektive tjänstemannarollerna.

	Riksdagsled.	Statssekr.	Dep.-råd	Gen.dir.	Verkstj.män	Aff.-verkstj.män	Kom.pol.	Kom.tj.män
Politikerroll	11	60	34	51	29	35	41	28
Tj.mannaroll	0	25	9	9	12	3	7	10

Annorlunda förhöll det sig med synen på hur politikernas villkor förändrats. Det är för det första påfallande att riksdagsledamöterna tycks fästa minst avseende vid den publika uppmärksamheten. En förklaring härtill skulle kunna vara att de mer än andra grupper betraktat denna bevakning som ett sedan länge normalt och naturligt inslag i den politiska processen och därför inte sett sig föranlåtna att kommentera den. Nu är emellertid ta-

bellens uppgifter på denna punkt missvisande. Det faktiska förhållandet förefaller ha varit ett helt annat än det ovan antydda. Redan innan intervjuerna med riksdagsledamöterna kommit till den fråga som avsatt uppgifterna i tabell 8.6 hade nämligen åtskilliga ledamöter med eftertryck givit röst åt sitt missnöje med massmedias bevakning; de saknade därför anledning att ånyo utveckla denna uppfattning i sina svar på "förändringsfrågan". Vad gäller tjänstemannagrupperna såg många av deras företrädare granskningen av politikernas göranden och låtanden som ett mer markant inslag än tidigare. Vanligast var detta synsätt inom den kategori som har den bästa insynen i politikernas vardag, dvs. statssekreterarna.

Vilka attityder knyter intervjupersonerna till iakttagelsen att den offentliga granskningen har ökat? Svaret är i allt väsentligt att de beklagar denna utveckling. Det skall här först påpekas att tydligt positiva reaktioner till utvecklingen fångats upp i en annan kod som hårbärgerar utsagor av typ "bättre relationer till omgivningen". I denna kod finns ett mindre antal nedslag beträffande politikerrollen och inga i fråga om tjänstemannarollen. Vidare förtjänar framhållas att den kod som här är föremål för ett närmare skärskådande i och för sig är avsedd att rymma offentlig granskning, inte endast från massmedialt håll utan även från enskilda medborgare, medborgarorganisationer och andra. Det är emellertid referenser till den massmediala bevakningen som klart dominerar – möjligen med undantag för kommunpolitikerna – och inställningen härvidlag är övervägande negativ, även om mer nyanserade resonemang också förekommer, speciellt från politikerhåll. Många betonar exempelvis hur viktigt det är för demokratins styrka och utveckling att massmedia ges goda möjligheter att granska och ifrågasätta makthavarna – deras beslut såväl som derasandel – och en generaldirektör kläder sin uppfattning i följande ord:

Så visst är vi som jobbar i administrationen många gånger besvikna på den som vi tycker färgade, ensidiga, okunniga massmediala debatten. Men ändå så överväger nog mina positiva känslor därför att det öppnare sättet har påverkat myndigheternas sätt att arbeta och myndigheternas relation till omgivning och till medmänniskor. Vi har blivit mer medvetna, tror jag, om att vi är serviceorgan i människornas tjänst och det tycker jag har varit nyttigt. (ip 335/90)

Huvudbudskapet är emellertid, som redan nämnts, övervägande negativt. Åtskilliga politiker formulerade sig på sådant sätt att det med all tydlighet framgår att de känner sig personligen kränkta av den behandling de anser sig bli utsatta för i massmedia. Det ställföreträdande lidande som många tjänstemän påtog sig accentuerar denna bild, vilken med en riksdagsledamots ord framträdde i följande bjärta färger:

Det är beklämmande vad politikerna får utstå i massmedia ... Man upplever att politikerna blivit spottkoppar. Dem kan man sparka och spotta på. Allt de gör är fel. Allting kritiserar. Allt det positiva som ändå görs i den politiska världen kommer mycket sällan fram ... Att vara politiker är något fult. Det tycker jag är fruktansvärt jobbigt ... Jag skyller på massmedia. (ip 105/90)

Mer preciserade synpunkter kretsade kring följande teman. Massmedias kritiska hållning och felsökande ambitioner kombineras med en stark, ofta omotiverad personcentrering. Sakfrågorna sätts på undantag. För helheten ovidkommande bitar tas ur sitt sammanhang och utbroderas till förfång för medborgarnas möjligheter att se vad som är huvudsak och till nackdel för deras förutsättningar att greppa den politiska verkligheten. Ytlighet, vinklingar och brist på nyansering – ”det skall vara ja eller nej. Hedlundskt”¹² – tillåts ersätta informativa redogörelser.

Utsagor av refererat slag speglar ett djupt misstroende mellan huvudaktörer inom den politiska sfären. De slutsatser med giltighet för det politiska systemets funktionssätt som drogs av intervjupersonerna framträdde i vårt material på följande vis.

Massmedias offensiva förhållningssätt har lett till att de skaffat sig en centralare position vid upprättandet av den politiska dagordningen. Detta har i sin tur inneburit en fortgående urgröpning av de politiska instansernas maktställning. Åt samma håll har verkat massmedias negativa bild av dem som bekläder de politiska förtroendeposterna; ”politikerföraktet” har hämtat näring i massmedias presentationer. För det andra har en förändring av själva beslutsprocesserna inom den politiska sfären tvingats fram. Krav på snara besked ställda av ”ett hungrigt massmediakoppel” ger inte politikerna samma tidsutrymme som tidigare att diskutera igenom ärendena och göra önskvärda avvägningar. Massmedia har inte heller velat respektera den tillfälliga avskärmning från omvärlden som aktörerna ser som en nödvändig förutsättning för att kompromisser skall kunna ingås mellan företrädare för olika partier. Följderna av massmedias agerande blir därför mindre av eftertänksamhet och samförstånd och mer av improvisation och konflikt. För det tredje kommer på sikt stora svårigheter att uppstå vid rekryteringen till de politiska posterna, och i den mån folk ställer upp blir det allt mer en speciell typ av personer som dominerar: de hårdhudade, de utåtriktade, de verbalt begåvade, de som kan ”hitta den snärtiga formuleringen snarare än den goda tanken”.

Förhållandet mellan de politiska instanserna och massmedia har under senare år gjorts till föremål för ingående analyser och detaljerade undersökningar. I den senast presenterade större författningsutredningen ägnade Folkstyrelsekommittén ett längre avsnitt åt att utveckla förslag avsedda att förstärka riksdagens ställning i den politiska debatten. Riksdagens position

har, menade kommittén, försvagats framför allt beroende på konkurrensen från massmedia. "Vi ser i huvudsak positivt på denna utveckling av medierna men har ställt oss frågan vad man kan göra för att återge riksdagen dess ställning som nationellt politiskt debattforum" (SOU 1987:6, s.191). Flera av kommitténs förslag har senare lett till reformer av riksdagens arbetsformer.

I flera samhällsvetenskapliga undersökningar – här kan t.ex. nämnas "Mäktiga massmedier" av Kent Asp, "De folkvalda" av Sören Holmberg och Peter Esaiasson, "Makten över tanken" av Olof Petersson och Ingrid Carlberg, "Riksdagen och massmedia" av Folke Johansson – har ämnet belysts och analyserats. I den mån detta material givit svar på samma frågeställningar som i den ovan lämnade redovisningen, kan konstateras att de pekar åt ett och samma håll, nämligen en uttalad skepsis hos stora delar av politikerkåren mot de former som den massmediala bevakningen tagit sig. Det kan dock hävdas att "fördömandet" av massmedia uttryckts mer drastiskt och oförblommerat i vår undersökning. Detta torde kunna tillskrivas den frågemetod vi använt: Vi har givit våra intervjupersoner mycket lösa tyglar. Det bör emellertid understrykas att vi inte mer precist kan uppge hur stor andel av våra respondenter som haft denna inställning. De utsagor vi här analyserat utgör ju spontana svar på frågor av tämligen allmän karaktär och i vilka vi inte explicit satt massmedia i fokus. Hur de som inte funnit skäl att i dessa sammanhang diskutera massmedias roll och agerande ser på problematiken har vi inte någon närmare kunskap om. En utgångspunkt för undersökningen var emellertid, det måste betonas, de resultat som framkom i den tidigare presenterade analysen av svars korten. Där visades att gott och väl två av tre politiker – på nationell nivå likaväl som på kommunal – uttalade sig för att massmedias inflytande borde minska.

Sammanfattning

Med slående samstämmighet har våra olika undersökningsgrupper beskrivit vad de uppfattar som den rådande makt- och inflytandestrukturen. Detta gäller såväl det tidiga 1970-talets bedömare som deras efterföljare två decennier senare. Vilka förändringar i bedömningarna som faktiskt inträffat från det ena mättilfället till det andra kan därför ges med förhållandevis god allmängiltighet och precision.

Om förändringarna beskrivs med anlitande av det ofta brukade men något vaga begreppet "de tre statsmakterna" framstår den tredje statsmakten, massmedia, som "klättraren" på de övrigas bekostnad (även om det här naturligtvis inte är fråga om något nollsummespel). Särskilt för den andra statsmakten, riksdagen, kan noteras en mycket tydlig nedgång i det inflytande som institutionen bedöms äga. Vad gäller förvaltningsorganen kan

inga större förändringar noteras, något som innebär ett kvarblivande på en låg inflytandenivå. Till iakttagelsen att det är de renodlat politiska beslutsorganen som förlorat mark kan läggas en tydlig nedgång i inflytande också för Landsorganisationen.

De här observerade förskjutningarna i inbördes maktpositioner bjuder inte på några större överraskningar. Massmedias förstärkta inflytande bestrids knappast av någon, vilket i sin tur är en viktig orsak till att huvudtendensen för parlamentets inflytande bedöms som nedåtgående, trots 1974 års regeringsform och trots dess huvudroll i samband med de tätare regeringsskiftena.¹³ Likaså är det en dominerande uppfattning att Landsorganisationen förlorat mark som politisk maktfaktor.

Vår undersökning torde i högre grad vara ägnad att bidra med ny kunskap vad avser den av politiker och tjänstemän eftertraktade maktfördelningen. Ett massivt uttalat önskemål om en annan tingens ordning än den rådande kan noteras. Något förenklat kan situationen beskrivas så, att de offentliga organen anses ha ett för litet inflytande medan de externa aktörerna förmenas ha fått en alltför stark ställning. Resultatet är till sina huvuddrag väntat med tanke på att alla bedömare har sin verksamhet förlagd till den offentliga sektorn, men den styrka med vilken opinionen kommer till uttryck överraskar.

Massmedias position är det främsta föremålet för intervjupersonernas avståndstagande. Detta är särskilt slående på politikerhåll. Tjänstemannakategorierna kommer dock inte långt efter, och den iakttagelsen kan göras att det i viss grad synes vara massmedias agerande gentemot politikerna som ger näring åt tjänstemännens negativa syn på medias samhällsinflytande. De observerade antimassmediala attityderna har kontinuerligt hämtat sin näring i de former som det journalistiska agerandet anses ha tagit sig i konkreta fall, men bör ytterst ses som en protest mot vad som kallas massmedias ökade beskrivningsmakt, eller med andra ord att det för såväl politiska som andra händelser gäller "att de i stor utsträckning äger rum i medierna och ingen annanstans" (Ekecrantz-Olsson, 1994, s.131). De offentliga institutionernas centrala aktörer har reducerats till att fungera som källor till den journalistiska verklighetsbeskrivningen (ibid. s.249). För att här knyta an till det resonemang som inledningsvis fördes om maktbegreppet och dess olika dimensioner, kan hävdas att det är i fråga om maktens andra och tredje ansikte, dvs. inflytandet över agendasättning och opinionsbildning, som positionerna kan anses ha blivit förskjutna till de offentliga organens nackdel.

De fackliga organisationernas maktposition rörer allra starkast invändningar bland tjänstemännen och genomgående är det i främsta rummet LO:s inflytande som bedömare anser vara för stort. På politikersidan är nettoresultatet inte lika tydligt, vilket beror på att de bägge partiblocken i betydande mån neutraliserar varandra: Mot det praktiskt taget allena-

de avståndstagandet inom det borgerliga lägret står en status quo-inställning inom socialdemokratien. Även beträffande näringslivsorganisationernas maktställning ger ideologiska grundvärderingar utslag, men i huvudsak är bedömarens inställning negativ också till dessa representanter för organisationsväsendet. Situationen illustrerar det dilemma som den offentliga sektorns maktbärare själva varit med om att skapa. Å ena sidan har de genom allehanda åtgärder bejakat organisationernas medverkan i det offentliga beslutsfattandet, men å andra sidan har de uppenbarligen inte lyckats med att göra en, sett utifrån deras egna värderingar, önskvärd avgränsning av organisationernas samhällsroll. Möjligen är dock denna beskrivning alltför allmänt hållen. Det finns i materialet ett intressant undantag från det generella avståndstagandet från intresseorganisationernas inflytande. Det gäller affärsverkstjänstemännens uttalade önskan om ett större inflytande för näringslivets organisationer. Sympatierna härför överväger inte i någon påtaglig utsträckning och resultatet kunde förbigås om det inte framkommit i det enda fall i vår undersökning där ett tydligt klientskap föreligger. Det ger i varje fall anledning att ställa frågan, om inte en mer omfattande studie gällande situationer där någon form av partnerskap kan anses föreligga mellan viss myndighet och företrädare för ett specialintresse, skulle visa på en mer positiv relation mellan kontrahenterna än vad det ovan lämnade generella omdömet gav vid handen.

Önskemålen om en förstärkning av den offentliga sektorns organ koncentreras framför allt till riksdagen. Riksdagsledamöterna själva – oavsett partitillhörighet – samt verkstjänstemännen under generaldirektörsnivån, uppvisar de högsta värdena för denna inställning, men också alla övriga kategorier har tydliga sympatier för en scenförändring av detta slag. En förstärkning av regeringens position är likaså, om än mindre ofta uttalat, ett önskemål inom praktiskt taget alla svars kategorier. Föga överraskande är uppfattningen vanligast inom de bägge kategorierna departementstjänstemän.

Vad gäller myndigheterna är bilden däremot en annan. Mindre inflytande är det genomgående önskemålet. Mest företräd är denna inställning i kommunerna och hos affärsverkstjänstemännen, men även bland riksdagsledamöterna finns en klar övervikt för denna mening. Slående är också att det i samtliga tjänstemannagrupper finns ett – om än i flertalet kategorier litet – övertag för en minskning av inflytandet. Här bryts alltså det mönster som är uttryck för en uppgradering av den egna organisationen.

Den slutsats som nyss drogs i fråga om bedömningarna av den faktiska inflytandestrukturen kan med fördel upprepas vid ett sammanfattande omdöme om ovan återgivna resultat: Det existerar en påfallande stor samsyn mellan politiker och tjänstemän. Samtidigt bör emellertid framhållas att det i flera avseenden finns tydliga skillnader i uppfattning inom dessa bägge huvudkategorier. Inte endast inom politikergrupperna utan också bland byrå-

kraterna visar sig de politiska grundvärderingarna – här operationaliserade som markeringar på en vänster–högerskala – ha betydelse för hur man vill att makten i det önskade framtidssamhället skall utskiftas. Positionsbestämda attityder försvagas eller överflyglas av allmänna samhällssyner.

Två av de resultat som vår undersökning givit förtjänar att än en gång särskilt lyftas fram.

Det ena är det mycket tydliga avståndstagandet från externa aktörers – massmedia och stora intresseorganisationer – deltagande i och inflytande över "Sveriges offentliga liv". Befattningshavarna inom den offentliga sektorn känner sig trängda, de är inte beredda att godta vissa konstitutiva drag i det moderna samhällets sätt att fungera. I den studie som Sidney Verba et al. genomfört beträffande jämlikhetsperceptionerna hos japanska, svenska och amerikanska eliter hamnade man bl.a. i denna slutsats:

The special unrecognized and sometimes indirect influence of established groups suggests also that such groups will be especially sensitive to challenge. Their own position is secure, but that very security makes them less aware of their own influence and more uneasy about new groups that might challenge it.

(Verba et al., 1987, s.177.)

Det är av flera skäl vanskligt att direkt jämföra Verbas och vår studie och påstå att de stödjer varandra, men bägge pekar på ett förhållande som är värt uppmärksamhet vid fortsatta studier.

Det andra är den av såväl politiker som tjänstemän vitsordade och oönskade sneda maktfördelningen inom det formella beslutssystemet. Mer makt åt politikerna, mindre åt byråkraterna – sådan är den samfälliga rekommendationen. Bägge de iakttagna meningsyttringarna förefaller kunna tillskrivas övergripande normativa föreställningar om var någonstans maktens tyngdpunkt bör vara placerad i en demokrati.

Det finns dock skäl att något tona ned och nyansera dessa slutsatser. Vid ett studium av de utsagor som våra intervjupersoner avgav i den mera löst strukturerade delen av vår utfrågning, framträder en bild av ett styrande toppskikt som är tämligen tillfreds med såväl de egna rollerna som med det övergripande system inom vilket det verkar. Det framkommer inte heller mer än undantagsvis några tydliga uttryck för samarbetssvårigheter mellan politiker och tjänstemän eller kompetensvister av det slaget att den andra parten alltför mycket påstås inkräkta på det egna verksamhetsområdet. Några av de resultat vi redovisat i detta kapitel bör därför mera ses som de svarandes principiella markeringar än som förhållanden som präglar deras vardag och påverkar deras handlande.

9

Attityder till förvaltning i förändring

Den offentliga verksamheten har länge haft en aura av överhöghet och tröghet, stabilitet och kontinuitet. Detta hindrar inte att den ändå med jämna mellanrum påverkats av och utsatts för större eller mindre förändringar och försök till reformeringar.

Länge präglades dessa förändringar av expansion. Till en stor del skedde detta som en konsekvens av ekonomisk tillväxt och av tilltro till att lösningar på samhällsproblem kunde åstadkommas genom kollektiva insatser såsom lagstiftning, etablerandet av offentliga institutioner och organisationer på olika nivåer eller centrala avtal på arbetsmarknaden.

Från mitten av 1970-talet accentuerades emellertid intresset för den offentliga verksamheten såväl vad det gällde innehållet som för hur verksamheten organiserades och hur myndigheter, nämnder och andra organ arbetade. Den offentliga förvaltningen kom successivt att framstå allt mer som en del av problemet snarare än som en del av lösningen på många av de olika samhällsfrågor som den var involverad i. Ifrågasättandet av den offentliga verksamheten gällde olika nivåer och olika former. Man kunde urskilja problem såväl när det gällde den politiska styrningen av verksamheten, dvs. i förvaltningens förhållande till sina huvudmän, som i förvaltningsapparatens relationer till medborgarna. Dessutom framstod arbetssättet som i många fall trögt och ineffektivt. Jämförelser med privat verksamhet innebar inte så sällan att den offentliga sektorn framstod som en andra rangens verksamhet (Czarniawska, 1985). Förvaltningsverksamheten ifrågasattes i flera olika avseenden och grunden för dess legitimitet tunnades ut (Mellbourn, 1986; Rothstein, 1991).

Betraktar vi tidsperioden efter den föregående undersökningen kan vi konstatera att det har skett en hel del i debatt- och utredningsväg sedan början på 1970-talet där problem av skiftande slag som berört förvaltningen ställts i blickpunkten. Man kan finna exempel på utredningar som har varit inriktade mot allehanda problem med anknytning till förvaltningen, dess relationer till medborgarna, den politiska styrningen, funktionen för arbetsverkens styrelser samt fördelningen av befogenheter och ansvar mellan denna och verksamheter, relationerna mellan stat och kommun, etc., etc. För-

valtningens organisation och arbetsformer har inte i första hand varit ett omtvistat område med partipolitiska förtecken på samma sätt som frågan om den offentliga sektorns storlek. Denna har, i praktisk politik, ofta blivit liktydig med stridande uppfattningar om skattenivån. Successivt har dock frågan om hur den offentliga verksamheten skall organiseras ändå blivit ett område som ägnas allt större intresse från statsmakternas sida (Lind, 1996). Ett aktuellt exempel är den Förvaltningspolitiska kommission vars arbete resulterade i en mängd promemorior och rapporter utöver själva betänkandet (SOU 1997:57).

Den offentliga debatten har utöver nyssnämnda områden också gällt frågor om kommunernas ekonomi, om huvudmannaskap för diverse olika verksamhetsgrenar, om rättssäkerhetsfrågor och mycket annat. Sammantaget har detta inneburit att krav på förändringar av den offentliga verksamhetens omfång, inriktning, funktionssätt och organisation blivit ett allt vanligare ämne i samhällsdebatten.

Vid beskrivning av skillnader mellan privat och offentlig verksamhet poängteras ofta att offentliga organ är osjälvständiga. Detta känns formellt igen i det faktum att statliga och kommunala förvaltningar inte utgör några (egna) juridiska personer och att de är underordnade politiska instanser. Privat verksamhet är å andra sidan inriktad på vinst och präglas av att vara utsatt för konkurrens. Man har därför anledning att förvänta sig finna vissa skillnader också i privata och offentliga organisationers sätt att förhålla sig till och tackla förändringar som berör den egna verksamheten.

Jämförelsen kan halta i många avseenden. Men det förefaller ändå rimligt att utgå från att förändringstrycket i större utsträckning kommer inifrån organisationen och beror på egna initiativ när det gäller privata organisationer, medan det för de offentliga organisationernas del – för en statlig myndighet eller en kommunal förvaltning – snarare är initiativ utifrån. Det är främst den politiska nivån som påkallar förändringar i verksamhetens inriktning, utförande eller organisation.

Förändringar som initieras utifrån brukar innebära att de som berörs mobiliserar motstånd, om inte kraven redan är väl förankrade inom organisationen. Detta medför att man kan förvänta att träffa på mer motstånd och trögare genomförande på den offentliga sidan. Graden av tröghet sammanhänger dels med valet av taktik för att avvisa kritik och med önskan att hålla utomstående förändringförespråkare stängna, dels med förmågan att kunna uppbåda sakkunniga invändningar mot att förändringar alls behöver äga rum. Ytterligare ett inslag utgörs av argumentering för att förslagen är orealistiska och/eller illa genomtänkta.

Likafullt har initiativ mer uttalat tagits ända sedan 1970-talets början och främst under 1980-talet för att förändra den offentliga verksamheten i flera olika avseenden, mått och steg som sammantagna kan göra skäl för beteckningen "en ny förvaltningspolitik". Denna brukar i tiden fixeras till pe-

rioden efter det att det socialdemokratiska partiet återkom i regeringsställning 1982. Det konkreta beviset bestod främst i den regeringsskrivelse till 1984/85 års riksdag (nr 202) som blev resultatet av statsrådet Holmbergs ansträngningar att förnya den offentliga sektorn på såväl kommunal som statlig nivå. Vi såg strax därefter tillkomsten av en ny förvaltningslag (1986), verksledningspropositionen (1987) och några år senare en ny kommunallag (1991) som gav större rörelsemån vad det gällde den kommunala förvaltningsorganisationen och likaså en ny version av verksförordningen (1995) som hade ersatt verkstadgan för de statliga myndigheterna (1988).

Hur uppfattas då de stora omställningar som ägde rum under denna period av de personer som i sin vardagliga verksamhet konfronterades med det praktiska genomförandet av förändringarna och som fick erfara de anorlunda krav som allmänhet, huvudmän och – för all del – också de själva många gånger ställde på den offentliga förvaltningens förmåga till anpassning till nya förutsättningar, förhållanden och spelregler?

Vi kommer här att koncentrera oss på den statliga nivån samt inslag som är gemensamma för hela den offentliga sektorn. Inslag som är specifika för den kommunala nivån behandlas i kapitel 11.

Kapitlets uppläggning: flera nivåer

Bengt Abrahamsson skiljer i sin bok om organisationer mellan olika nivåer när det gäller organisationers relationer och förhållanden till omvärlden. Han diskuterar förhållanden mellan medborgarna och huvudmannen i termer av *demokratiproblem*, mellan huvudman och ledning som *byråkratiproblem* samt mellan ledning och anställda som *managementproblem*. Denna analytiska tredelning är ett exempel på att organisationer – som den offentliga verksamhetens organ kan ses som antingen i dess helhet eller i delar – kan analyseras med utgångspunkt från verksamheter eller relationer på olika nivåer (Abrahamsson, 1978).

En snarlik uppdelning – nu för att analysera möjliga botemedel mot byråkratins åkommor – kan vi hitta hos Barton som särskiljer tre delar av "the governmental system", som fokus för problemen, nämligen: 1) personliga egenskaper hos byråkraterna, 2) hur byråkratin strukturellt har ordnats, det vill säga organiserats, samt 3) egenskaper hos det politiska systemet som till syvende och sist har överhöghet över byråkratin (Barton, 1980, s.28).

Analys av förvaltningsorganisationer kan således med fördel göras genom att särskilja mellan olika nivåer eller delar samt genom att fokusera på relationerna mellan dessa olika delar av förvaltningsorganisationen.

Vi kommer i detta avsnitt om förvaltning i förändring att använda oss av en motsvarande tredelning för att grovsortera och särskilja mellan frågor

och förvaltningsproblem som kan hänföras till 1) avgränsningen mellan privat och offentlig sektor, dvs. frågor som rör den offentliga sektorns uppgifter, omfång och finansiering, 2) den offentliga förvaltningens organisation, dvs. fördelningen av arbetsuppgifter och relationen mellan olika delar av den offentliga förvaltningen och mellan den politiska nivån och förvaltningsapparaten, dvs. styrning, samt 3) frågor som rör interna förhållanden inom förvaltningsorganisationen.

Den första gruppen täcker in sedvanliga spörsmål om vad staten skall göra respektive vad som kan ses som privata angelägenheter, och illustrerar traditionellt väsentliga inslag i den vedertagna politiska vänster–högerdimensionen. Den andra brukar inte på samma vis uppfattas som klart politisk, men rymmer ändå inom sig frågor om gränsdragningen mellan statliga och kommunala angelägenheter samt i vilka verksamhetsformer statlig eller kommunal verksamhet skall bedrivas; likaså aspekter av den statliga förvaltningen som rör relationerna mellan departement och verk samt samordning i sidled mellan olika statliga organ. Till samma grupp kan man också föra frågor om alternativa former för statlig verksamhet. Den tredje gruppen är företrädesvis ”inomorganisatorisk” och täcker in frågor som rör ledning av förvaltningsarbetet och ansvarsfördelningen inom en och samma förvaltningsorganisation samt inre effektivitetsproblem.

Förnyelsen av den offentliga sektorn

Att det tagits ett antal initiativ från statsmakternas sida för att förnya den offentliga sektorn innebär dock inte med nödvändighet att dessa initiativ avsett några påtagliga resultat i praktiken eller fått avsedda konsekvenser. Det finns åtskilliga exempel inom och utom landet på försök att påverka utformning och arbetssätt inom förvaltningen, vilka givit mycket litet av resultat. Men det finns också initiativ som inneburit kraftfulla förskjutningar, ibland med mycket mer vittgående konsekvenser än upphovsmännen sannolikt hade för avsikt att åstadkomma. De personer vi intervjuat – om några – bör med sina erfarenheter från skilda delar av den offentliga förvaltningen ha ett gott underlag för att kunna bedöma vad ambitionen att förnya den offentliga verksamheten haft för konsekvenser i den praktiska förvaltningsverksamheten.

Vi skall börja med att se på den bedömning våra sagesmän gjort med utgångspunkt från en övergripande fråga som försöker teckna en samlad bild av hur de bedömer det som hänt under senare år. (Frågan löd: ”Olika regeringar har under 80-talet haft som politik att åstadkomma en förnyelse av den offentliga förvaltningen. Vad anser du att regeringspolitiken i det här avseendet har betytt för förvaltningen? Vad tycker du om de här förändringarna?”) Drygt hälften av alla intervjuade (58 procent) anger att det har

skett förändringar som en följd av förnyelsepolitiken, men det är endast omkring en tredjedel som *utan förbehåll* anger att så har skett. De resterande anför antingen att försöken till förnyelsepolitik avsatt vissa men inte särskilt stora resultat, eller att förnyelsen i huvudsak har haft andra förklaringar än framgångsrika initiativ från de olika regeringar med varierande partibakgrund som försökt sätta sin prägel på den förnyelse dessa bedömt som eftersträvarsvärd. I flera fall anges att det varit hårda "ekonomiska realiteter" som haft utslagsgivande effekt för benägenheten inom förvaltningen att genomföra någon förnyelse av verksamheten.

Initiativen kan som följande två citat belyser ges ganska skiftande tolkningar och värderingar:

Ja, jag höll på att säga: vilka förändringar? Jag tycker att det har varit en ganska begränsad framgång. Jag tycker att när man nybildade Civildepartementet som skulle stå för förnyelse, så har det varit mycket ord och väldigt litet handling. Och det mest påtagliga så att säga, som jag kommer att tänka på så här spontant nu, som har hänt, det är att man tittar på länen och länsstyrelserna. En samordnad länsförvaltning tror jag det hette det här, och det verkar vara någonting som inte alls ligger i tiden. Snarare skapa ökad demokrati och försvåra beslutsprocessen. Jag har inte sett så mycket positivt i det här. (ip 528/90)

Jo, det tycker jag att det har gjorts. Inte bara hos oss, det känner man. Den /förnyelsesatsningen/ ligger rätt till. Nu pratar jag i väldigt generella termer, det finns ju undantag ... men totalt sett så tror jag att det här är ovanligt väl förankrat. ... /d/et ligger rätt i tiden, så här vill människorna i organisationen också. (ip 532/90)

Bland våra olika kategorier är det framför allt generaldirektörerna som hävdar att man kunnat notera förändringar som en följd av regeringsinitiativ (57 procent), medan statssekreterarna endast noteras till 40 procent. Chefstjänstemännen i affärsverken avviker dock mest påtagligt i denna bedömning och poängterar framför allt att andra faktorer spelat in. Man bör inte dra (för) stora växlar på den skillnad som kan iakttas mellan generaldirektörer och statssekreterare. Den skulle enkelt kunna förklaras med att de förändringar som generaldirektörer ser inom förvaltningsverksamheten inte på samma sätt är skönjbara från den politiska nivå som statssekreterarna utgör en utlöpare av. Ser vi på de andra två kategorierna ur politikerlägret visar dessa ännu lägre siffror, och lägst hamnar kommunpolitikerna. Men det går inte att hitta något entydigt mönster som kan hänföras till skillnader mellan politiker och tjänstemän. Vad som ligger närmast till hands att tänka sig är att personer i närheten av regeringen, men fortfarande på förvaltningssidan, uppfattar sig vara mer påverkade av initiativen än övriga. Då

stämmer tolkningen också med hur affärsverken hamnar i ordningen och liksom placeringen av de två kategorierna av kommunalt verksamma aktörer, dvs. såväl politikerna som tjänstemännen.

Går vi sedan över till att försöka fastställa vad det är som påverkats av förnyelseambitionerna, kan mönstret kanske leda oss en bit vidare i vår strävan att ge en översiktlig bild av förnyelsepolitikens praktiska genomslag. I den gruppering av svaren i åtta breda sjok som gjordes är det svar som berör service och organisatorisk tröghet som dominerar. Som vanligt utmärker sig företrädarna för affärsverken. Dessa tycks inte kunna urskilja mycket annat av konsekvenser än att serviceambitionen förändrats. Att förnyelsepolitiken skulle ha avsatt spår vad det gäller handlingskraften hos politiker, kreativitet hos personalen eller resurser till den offentliga verksamheten – för att nu nämna några alternativa möjligheter – ger de inte uttryck för. Statssekreterarna och kommunpolitikerna har å andra sidan det gemensamt att de i första hand ser konsekvenser i termer av förändringar som berör styrning, framför allt med större inslag av målstyrning. Detta tema, som i allra högsta grad är kopplat till organisatoriska förändringar, får genom sin vikt en utförlig behandling i ett eget avsnitt nedan.

Försöker vi oss sedan på att något – om än elementärt – se på vad de som inte uppger sig se några förändringar, respektive de som urskiljer sådana, i första hand pekar på, finner vi några översiktliga resultat som knappast är ägnade att förvåna. De "klentrogna" pekar på att mycket av byråkrati och tröghet finns kvar, medan de mer tillitsfulla vad det gäller att se resultat av förnyelsen, i stället poängterar service och styrning som väsentliga inslag i bilden av förändringar av förvaltningsverksamheten framom kvarvarande byråkratiinslag.

Den utgångspunkt som vi har för den följande behandlingen av attityder till en förvaltning i förändring är att det finns variationer mellan olika kategorier av verksamhetsföreträdare när det gäller själva utgångspunkten för betraktelse av vad som timat, om det som skett har varit av betydelse eller inte och i så fall inom vilken del eller på vilket sätt förändringarna påverkat förvaltningen. Det finns därför desto större anledning att se mer i detalj på hur värderingen av olika inslag ser ut och om uppfattningarna då ger ytterligare mönster eller om de endast förstärker de intryck vi hitintills hunnit få.

Vi skall i det följande analysera sådant bland vårt material som kan belysa olika sidor av uppfattningar och värderingar av förvaltningen, sedd i ett förändringsperspektiv. Utgångspunkten blir ett antal frågor som berör den offentliga verksamhetens omfattning och inriktning. De hänför sig närmast till samhällelig nivå. Därefter skall vi som nämndes inledningsvis i tur och ordning närma oss den organisatoriska respektive den inomorganisatoriska nivån.

Den offentliga sektorns gränser

Översiktligt framträder en bild som vid första påseende kan förefalla strida mot de tolkningar av tjänstemännens egenintresse som fick sin första pregnanta beskrivning i Anthony Downs "Inside Bureaucracy" och som senare fått sin kanske elegantaste uttolkare i William Niskanens framställning från början av 1970-talet om budgetmaximerande byråkrater. Framställningarna har senare rönt en hel del kritik (se t.ex. Lewin, 1988), men likafullt inspirerat försök att reformera den brittiska och andra samväldesförvaltningar i "public choice"-teoriernas förlängning (Self, 1994; Campbell-Wilson, 1995).¹

Den bedömning våra tjänstemän gör pekar i stället mot en balanserad uppfattning om de inte helt oproblematiska sidorna med den expansion som den offentliga sektorn genomgick under en lång period. Redan vid undersökningen i början av 1970-talet instämde större delen (60 procent) av de tillfrågade i att "många av de tvivel och farhågor som rests inför den offentliga sektorns expansion är berättigade". Vid 1990-talets början hade andelen vuxit till så gott som 80 procent. Några tankar på att tona ned de problem som de uppfattar finns med den offentliga sektorns storlek ger våra sagesmän inte uttryck för. Det kan knappast vara fallet att de endast uttalar sig om den förändring som expansionen medfört under de två decennierna. Det förefaller rimligare att anta att även den absoluta nivån spelar in och att den offentliga sektorns storlek i sig ifrågasatts redan tidigare av de personer som haft sin dagliga gärning inom den, och att detta förhållande alltså förstärkts genom åren. Ett sådant resultat stämmer snarare med den tolkning kritikerna av "public choice"-teorierna gör än med uppfattningarna hos teoriernas förespråkare.

Ett snarlikt svarsmönster hittar vi som reaktion på ett påstående som mer uttalat berör gränsdragningen för den offentliga verksamhetens domäner. (Påståendet löd: "Det är oväsentligt om en tjänst utförs i offentlig eller privat regi bara den görs på ett bra sätt.")² Sammantaget är det närmare två tredjedelar av de svarande som inte tillskriver en verksamhet bedriven i offentlig regi något egenvärde bara av detta skäl. Tyvärr har vi inte på denna punkt något lämpligt jämförelsematerial från den förra undersökningen. Det förefaller plausibelt att sättet att se så pragmatiskt och "oideologiskt" på frågan om vem som skall ha hand om uppgifter som är (eller skulle kunna vara) gemensamma, måste ha ändrats ganska radikalt sedan 1970-talets början. Då präglades den offentliga debatten fortfarande starkt av företagarfientlig vänstervind. Dessutom tyder svaren på att ett skifte från "etisk" till "estetisk" bedömning – det vill i detta fall säga att frågan om huvudmannaskapet förefaller ha tömts på moralisk-ideologiskt innehåll för att bli en fråga om funktion eller elegans (jfr Kierkegaard, 1977) – har fått genomslag hos samtliga våra undersökta kategorier.

Statssekreterarna, som vid båda undersökningstillfällena var knutna till en socialdemokratisk regering, är den kategori som uppvisar den lägsta andelen ja-svar, men noteras ändå för nästan hälften. Generaldirektörerna hamnar så högt som på 80 procent, tätt följda av chefstjänstemännen i ämbetsverken. Det mest förvånande, och kanske ironiska, resultatet uppvisar kollegorna i affärsverken. De kommer på tredje plats i denna fråga som – av många andra omständigheter att döma – borde vara en hjärtefråga för dem. Kanske tolkar de påståendets innebörd i omvänd riktning och ställer sig av det skälet något mer avvaktande till att det skulle kvitta lika om det är den offentliga sektorn eller den privata som har hand om diverse ”gemensamma” uppgifter. I andra sammanhang har vi kunnat notera hur speciell denna grupp är, med dess mycket starka kopplingar till den privata sektorn när det gäller såväl utbildning som karriärvägar och identifiering. Varför hamnar de då så pass tätt efter generaldirektörerna och chefstjänstemännen i ämbetsverken? Eller innebär deras respons på påståendet att det är oväsentligt vem huvudmannen är att verksamheten bör ske i privat regi?

De frågor som satte sin prägel på mycket av den mer publika delen av diskussionen om den offentliga sektorn under senare delen av 1980-talet och början på 1990-talet fokuserade ofta på de spektakulära inslagen av jämförelser mellan privat och offentlig verksamhet. Det gällde framför allt två aspekter: den första i vilken form verksamheten skulle bedrivas och den andra hur nya styrnings- och ledningsmetoder skulle kunna få verksamheten internt att anamma mer av de inslag som sågs som efterföljansvärda inom privat verksamhet. Sammantaget kan de två typerna av inslag sammanfattas som att arbeta i mer företagslika former.

Den första rör, vilket också tangerats ovan, verksamhetens utformning och vilka delar av den offentliga som kan eller bör bedrivas i andra former än den sedvanliga offentligrättsliga och den andra rör hur ledningen (internt) skall utformas.³

Vi kunde tidigare konstatera att bedömningen av om verksamhet bedrevs i privat eller offentlig regi inte föreföll väcka några hetare känslor. Det var viktigare att uppgifterna fullgjordes på ett bra sätt än att någon särskild huvudman skulle ansvara för dem. Detta är ett i första hand principiellt ställningstagande som uppenbarligen inte var alls så kontroversiellt som man kanske skulle kunna föreställa sig. Denna mer allmänt inriktade bedömning kompliceras dock på sin väg till den administrativa verkligheten. Att hysa en på principiella grunder baserad generell uppfattning behöver inte innebära att de lösningar som för andra förefaller vara den naturliga fortsättningen på denna principiella inställning faktiskt kommer till uttryck. Något konkretare blir frågorna när vi utröner hur våra intervjupersoner ser på en övergång från förvaltningsverksamhet bedriven i gängse former till att drivas i privat regi, respektive till att den fortfarande drivs som offentlig verksamhet men i privaträttslig form, dvs. som bolag eller stiftelse.⁴

Tabell 9.1. Inställning till privatisering. Procent.

Positiv/med reservationer	Både-och, tveksam	Negativ/med reservationer
65	22	13

Mönstret vi såg tidigare på det generella planet går faktiskt igen. Andelen som är positiv till privatisering antingen i allmänhet eller med reservationer, men likafullt positiv, uppgår inom samtliga undersökningsgrupper till över 50 procent. Lägst hamnar riksdagsledamöterna och högst (nej, det är faktiskt inte chefstjänstemännen från affärsverken) placerar sig de från ämbetsverken. Ser vi på samma sätt på dem som är negativa, med eller utan reservationer, finner vi i huvudsak den spegelvända bilden. Här är det mycket riktigt riksdagsledamöterna som är mer negativa medan övriga kategorier inte hamnar över 20 procent i något enda fall. De neutrala omdömena, med ett oklart både-och, ligger också omkring 20 procent.

Resultatet stämmer inte alls med den föreställning om att värna den offentliga verksamheten som man gärna förknippar med offentligt anställda, och det rimmar också illa med det snävare perspektiv av organisatorisk protektionism med expansiva förtecken som public choice-teorierna förutsäger. Med andra ord pekar resultaten i samma riktning som vi fann tidigare. Men privatisering har som begrepp, det bör kanske påpekas, inte någon alldeles enkel och entydig innebörd (Lundquist, 1991, s.211).

Vid undersökningstillfället försökte vi fånga in den innebörd intervjupersonen lade i begreppet genom att koda olika möjliga innebörder och aspekter. De helt överskuggande associationerna intervjupersonerna gjorde kunde sammanfattas under rubriken "effektivitet". Om vi så sammanställer den i huvudsak positiva grundinställningen till privatisering med betoningen av effektivitet, ligger det nära till hands att förstå resultaten så, att tankar på privatisering bemöts med en positiv reaktion då de sammankopplas med förväntningar på högre effektivitet än vad fortsatt offentlig drift skulle innebära. Vi kan emellertid gå ett steg längre i analysen för att söka fastställa om det verkligen finns denna nära koppling i materialet, dvs. utröna om det företrädesvis är de som betonar effektivitet som är positiva till privatisering och vice versa.

Redan användningen av det första av de tre kodningsalternativ som fanns (per intervjuperson) för att täcka in aspekter på privatisering ger ett någorlunda klart och distinkt utslag (de övriga två gav mycket litet därtill). Fördelningen rör sig utmed två linjer: för det första positiv-negativ och för det andra med betoning på effektivitet eller jämlikhet. Inte helt förvånande hittar vi en fördelning där de som är positiva till privatisering är just samma personer som poängterar effektivitet. De som är negativa betonar i stället kopplingen till jämlikhet, och – kan vi förmoda – ser privatisering huvudsakligen som ett hot mot fördelningspolitiska jämlikhetstankar. Bland dem

som klassificerats som både-och är fördelningen mycket jämn mellan de två betoningarna. Som en avslutande iakttagelse kan vi notera att det är en påtagligt större andel bland de negativa som också tar upp effektivitetsaspekter än bland de positiva som tar upp jämlikhetsaspekter. Uppenbarligen uppfattas "effektivitet" genomgående som i första hand ett positivt inslag i diskussionen kring privatisering. Samtidigt utgör emellertid effektiviteten en mycket större källa till tveksamhet bland dem som är negativa till privatisering än vad jämlikhetsaspekter är för dem som är positiva till privatisering. När det gäller andra aspekter tas synpunkter upp som att privatisering kan påverka kvaliteten i verksamheten eller att man som alternativ till privatisering av offentlig verksamhet kan genomföra organisatoriska förändringar, exempelvis i form av decentralisering. Dessa tar dock inte något stort utrymme och är inte heller lika klart förknippade med en positiv eller negativ inställning till privatisering, men pekar ändå på ett visst försteg för de negativa i båda fallen.

Privatisering hör till de frågor som varit mycket ideologiskt laddade under lång tid, inte minst som en väsentlig beståndsdel i de mycket klara uppfattningar som utomlands kom till uttryck i den politik gentemot den offentliga verksamheten som bedrevs under större delen av 1980-talet i USA under Reagan och i Storbritannien under Thatcher. Vi har kanske inte anledning att förmoda att mönstret varit likartat i Sverige, men det vore lika fullt av intresse att se om denna i stort mycket positiva inställning till privatisering av offentlig verksamhet i Sverige har snarlika klara kopplingar till politiska sympatier, eller om det snarare förefaller vara en instrumentell syn som präglar bilden av privatisering. En möjlig sammanfattning skulle kunna uttryckas sålunda: "Om det höjer effektiviteten i den verksamhet som annars skulle vara offentlig må det vara hänt med tanke på den knappa stjärna under vilken offentlig verksamhet tvingats bedrivas sedan mitten på 1970-talet."

Vi skall därför som en sista del i behandlingen av denna fråga konfrontera inställningen till privatisering med den självbild våra respondenter givit när det gäller politisk inställning i form av att placera in sig på en vänster-högerskala. Som vi tidigare sett i kapitel 4 visar fördelningen på den självuppskattade vänster-högerskalan på en viss övervikt för vänsternoteringar (49 procent gentemot 36 procent) men att fördelningarna har likartat utseende på båda sidor av 0-punkten och inte skiljer sig noterbart i sin profil.

Hur går den positiva inställningen till privatisering ihop med en tyngdpunkt till vänster när det gäller den egna positionen på det politiska spektrat? Kanske står en del av förklaringen att finna i det tidigare återgivna resultatet att värnandet av den offentliga verksamheten inte utgjorde någon grundläggande inställning. Innebär detta totalt sett att, för det första, uppfattningen av skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet inte uppfattas vara av särskilt stort intresse? Eller, för det andra, att värnandet av den offentliga verksamheten har en lägre prioritet av sakekonomiska skäl, eller

kanske, för det tredje, att verksamhetsformen i meningen att vem som är huvudman för verksamheten inte har någon större betydelse så länge den fungerar väl? Samtliga tre förklaringar indikerar att en mycket mer instrumentell syn på den verkställande nivån har vunnit insteg i våra elitors föreställningsvärld. Egenvärdet av att verksamheten bedrivs i offentlig regi har för dessa personer sjunkit betydligt, vilket ligger i linje med vad vi kunde konstatera inledningsvis.

Den sammanlagda bild man får är rätt annorlunda än den som skulle följa av "public choice"-teoretikernas utgångspunkter. Det är föga som förefaller sakrosankt när det gäller vad och hur mycket den offentliga sektorn skall omfatta. Inte heller ger man uttryck för någon dogmatisk inställning eller något som skulle kunna tolkas som ett uttryck för egenintresset. I vilken mån den allmänna debattens svängningar från ett vänster- till ett högerpräglat samtalsklimat innebär att orden nu går i "liberaliserad" riktning trots "att hjärtat finns till vänster", kan vi inte utläsa av vårt material på den här nivån, men det är svårt att värja sig för misstanken att det är en förskjutning både i själva sakfrågan och i sättet att uttrycka sig om den (jfr Boréus, 1994, kapitel 7). Strax före undersökningsperioden hade också allmänhetens förtroende för den offentliga sektorn börjat dala, men i vilken mån dessa båda likartade utvecklingstendenser har något samband kan vi bara spekulera om (Hadenius–Nilsson, 1991).

Inom det offentligas hägn

Efter att ha berört olika aspekter av den offentliga verksamheten och förvaltningen i dess helhet blir nästa steg att ta itu med förhållandet mellan huvudmannen och förvaltningen och de förändringar som kan ha inträffat under 1970- och 1980-talen. Sedan väntar den organisatoriska utformningen av förvaltningen i ett bredare perspektiv.

Styrningsproblematiken kommer att utförligt penetreras i kapitel 10. Vidare behandlas förhållandet mellan stat och kommun ur styrsynpunkt i kapitel 11. Här skall vi endast föregripa den framställningen med att försöka urskilja hur våra sagesmän på ett översiktligt plan ser på möjligheterna att styra den offentliga förvaltningen och om några förändringar kan iaktas över tid.

Låt oss börja med en beskrivning av själva nuläget när det gäller styrningen av förvaltningen. Det råder en påtaglig enighet kring bedömningen att statsmakterna, här preciserade som riksdag och regering, har tillräckliga styrmedel gentemot förvaltningen. Det är – kanske något förvånande – inte någon överväldigande andel som hävdar att statsmakterna har för stora möjligheter (totalt rör det sig om 8 procent), och dessa återfinns först och främst bland generaldirektörerna. Det är å andra sidan en ännu mindre an-

del som hävdar att de är för små. Den stora ansamlingen sker i stället i anslutning till olika versioner av jakande svar som t.ex. att möjligheterna finns men inte utnyttjas till fullo, eller en både-och-inställning som kan avse att de ser olika ut på olika områden eller att de varierar från fall till fall.

För rikspolitikerna har vi större möjligheter till jämförelser över tiden, trots att den exakta formuleringen av frågan samt kodningarna skiljer sig något åt.

Frågorna löd:

"Har riksdag och regering möjlighet att i önskvärd utsträckning styra ämbetsverken?" (1971)

"Har riksdag och regering tillräckliga möjligheter att styra förvaltningen?" (1990)

Tabell 9.2. Statsmakternas styrning av förvaltningen. Procent.

	Ja		Både-och		Nej		N	
	1971	1990	1971	1990	1971	1990	1971	1990
Socialister	74	63	21	37	5	0	20	24
Borgerl + mp	90	49	10	25	0	25	24	21
Total	82	59	16	30	2	10	44	45

Det går lätt att sammanföra olika kodningar till tre huvudalternativ: "möjligheterna finns/är tillräckliga", "både-och/tveksamhet" respektive "möjligheterna saknas/är otillräckliga". En sådan sammanpressning av svarsalternativen är inte bara motiverad ur jämförelsesynpunkt över tiden utan också för det fall man är intresserad av att försöka göra någon analys av skillnader mellan de politiska partierna. Men vi kan inledningsvis konstatera att våra parlamentariker till övervägande del bedömer att statsmakterna har tillräckliga möjligheter att styra förvaltningen. Till detta konstaterande måste emellertid fogas den iakttagelsen att en i början av 1970-talet helt klart dominerande majoritet till början av 1990-talet har krympt. Det är fortfarande en större andel som anser att denna bedömning stämmer än som ger besked i någon annan riktning. Men samtidigt kan man urskilja att såväl det negativa som det tvekande svarsalternativet framträder starkare. Två decenniers debatt och diskussion om den offentliga sektorn förefaller ha avsatt spår. Tilltron till att kunna styra förvaltningen – oavsett hur våra riksdagsledamöter definierar styrning i detta sammanhang – är uppenbarligen i avtagande.⁵

Den översiktliga bild vi fått i detta avsnitt återger ändå en rätt problemfri syn hos politikerna på förvaltningen när man jämför med alla de olika försök att införa förändringar som redogjorts för tidigare. Ett samlat intryck som framkommit i intervjuerna är att riksdagsledamöterna vet ganska

litet om förvaltningens arbete. De hyser likafullt stor tilltro till dess sätt att verka och till vad de själva tillsammans med regeringen faktiskt kan åstadkomma ur styrsynpunkt för att kunna påverka den offentliga förvaltningen.

Organiserandet

Utformningen av den offentliga förvaltningsapparaten har under olika perioder följt varierande principer. Under den expansiva eran var det inte ovanligt att organ av en mer tillfällig karaktär och verksamhetsform blev resultatet av ett utredningsarbete som innebar ännu ett åtagande för den offentliga verksamheten. De kunde ta formen av råd, nämnder eller delegationer, för att först så småningom få ta plats i uppsättningen av mer permanenta offentliga organ vars fortlevnad länge uppfattades som tryggad för evinnerliga tider.

Departement-verk

Medan flexibiliteten och fluktuationerna på den verkställande nivån länge innebar att nya organ kom till, har samma utveckling inte varit aktuell i någon större utsträckning inom Regeringskansliet. Där har uppkomsten av nya departement vanligtvis inneburit att andra – åtminstone formellt – har utvecklats. Det totala antalet enheter på denna nivå har länge varit relativt konstant (Larsson, 1990, s.142, tabell 2). Fluktuationer och förändringar har snarare varit konsekvensen av organisatoriska omstöpningar och resultatet av politiska (om-)prioriteringar, antingen som ett resultat av att en ny regering tillträtt eller av att ett nytt politikområde har framhävts, än av en ren expansion. Detta har samtidigt betytt att den börda av ärenden som från tid till annan hotat resultera i en överbelastning av framför allt regeringen under hela efterkrigstiden parats med ambitionen att flytta ärenden från departements- till verksnivån och till förvaltningsdomstolarna, samtidigt som gränsdragningen mellan dessa nivåer ifrågasatts på såväl empiriska som normativa grunder. Uppdelningen som internationellt varit föremål för studier har under senare tid också fått stå som förebild för reformer av den offentliga sektorn i Storbritannien och andra länder, en ära som få hade kunnat förutse med tanke på att diskussionen i Sverige tidvis gått i riktningen att uppdelningen är otidsenlig och opraktisk, utöver sådana argument som poängterat att den försvårar vederbörlig politisk styrning av förvaltningen.

Är det några som har erfarenheter av hur denna uppdelning mer praktiskt fungerar och som har haft grundad anledning att fundera på hur en eventuell förändring i samspelet nivåerna emellan ser ut, så är det just de kategorier av tjänstemän som omfattas av våra intervjuer. Den höga nivå de samtliga är verksamma på innebär att de kan förutsättas ha erfarenhet just

av hur samröret och kommunikationerna mellan departement och verk tar sig uttryck.

Statstjänstemännens bedömning av den organisatoriska gränsdragningen mellan å ena sidan Regeringskansliet (departementen) och å andra sidan ämbetsverken och affärsverken, bör naturligtvis analyseras med utgångspunkt från var och ens organisatoriska hemvist, men vi kan likafullt inledningsvis konstatera att samstämmigheten i värdering är mycket stor. En överväldigande andel hävdar att det finns fördelar med att ha den gränsdragning som etablerats sedan ett par sekel. Riksdagsledamöterna jävar inte detta påstående. De ligger till närmare två tredjedelar på den positiva sidan.

Frågan löd: Sverige har en i internationell jämförelse unik uppdelning av statsförvaltningen i departement och verk.

- a) Anser Du att den här uppdelningen har någon positiv betydelse?
- b) Någon negativ betydelse?
- c) Tycker Du att det skett någon förändring under senare år?

Tabell 9.3. Uppdelning departement – verk: positivt/negativt. Procent.

	Fördelar överväger	Både- och	Nackdelar överväger	Oklart
Statssekreterare	90	10	0	0
Generaldirektörer	94	6	0	0
Departementsråd	77	9	6	9
Chefstj.män ämbetsverk	70	9	4	18
Chefstj.män affärsverk	52	10	16	20
Riksdagsledamöter	62	16	7	16

Det är likafullt ett karaktäristiskt mönster som återfinns där statssekreterare och generaldirektörer ligger mycket högt, tjänstemän inom departement och ämbetsverk närmast, följda av riksdagsledamöter och de fortfarande något särpräglade tjänstemännen inom affärsverken. Denna rangordning stämmer väl överens med vilka kategorier som borde ha mest erfarenhet av samspelet mellan de två nivåerna och de som har minst. Mönstret talar för att det inte är en schablonbild av uppdelningen i departement och verk som tillskrivs fördelar utan att det är de som har mest praktisk erfarenhet som också är de mest entusiastiska anhängarna.

Någon motsvarande fråga har vi tyvärr inte tillgång till från 1970-talet. Då avsåg frågan endast hur gränsdragningen var gjord och inte värderingen av den. Från det senare undersökningstillfället har vi dock litet ytterligare material som kan ge visst underlag för en jämförelse över tid: för det första i vilka termer intervjupersonerna ser på gränsdragningen (denna kodning ger en komprimerad motsvarighet till hur gränsdragningen betraktades 1970, men är inte identisk), men framför allt har vi svar på frågor som belys-

ser om det skett förändringar under senare år och hur denna utveckling värderas.

Om vi koncentrerar oss på vad som uppfattas som skillnader mellan departement och verk kan vi notera att 1990 års intervjupersoner ser dessa i termer av politiska och administrativa inslag. Till de förra har räknats svar som att departementsarbetet innehåller mer av "politiska inslag" eller att det för verkens del handlar om att vara följsamma till de beslut som fattas på regeringsnivå. Till de senare har förts svar som att uppdelningen möjliggör väl genomarbetade förslag eller att den medger en rationell arbetsfördelning där departementen slipper syssla med detaljarbete.

Jämför vi med 1970-talets siffror kan vi konstatera att intrycket av en någorlunda distinkt gränslinje fanns redan då. Då fanns det möjlighet att urskilja just hur gränsdragningen uppfattades. Svaren kunde åtskiljas mellan sådana som innebar att det egentligen inte var någon skillnad i arbetssätt eller inslag mellan nivåerna utan att vad som skilde dessa åt i stället varierade efter sakområde. Det var större skillnad i arbetssättet mellan olika sakområden än det var mellan nivåerna inom ett och samma sakområde. Närmare tre fjärdedelar av svaren pekade trots detta ut just den formella gränsdragningen. Det var denna som var relevant vid beskrivningen av skillnaderna mellan de två nivåerna av statsförvaltningen (Linde, 1982, s.138).

Om den formella gränsdragningen hävdas vara den viktiga demarkationslinjen vid bägge undersökningstillfällena, kan då detta resultat tas till intäkt för att det inte skett några som helst förändringar under tjugooårsperioden i förhållandet mellan departementen och verken?

Vi kan börja med att konstatera att det även 1971 uttrycktes övervägande uppskattning av gränsdragningen (vilket rimligtvis förutsätter att man uppfattar att det finns en sådan). Det var under 10 procent som angav att det inte var några skillnader. Dessa fåtaliga återfanns huvudsakligen bland departementsråden och chefstjänstemännen i ämbetsverken.

Vårt material är lite magert på denna punkt men så långt det räcker ger det inte stöd för slutsatsen att skillnaderna mellan departement och verk skulle ha minskat i någon avsevärd grad. Den diskussion som förts och som pekar på att ett flertal statliga centrala myndigheter till följd av bl.a. decentralisering till den kommunala nivån förlorat mycket av sina verkställande uppgifter och i stället begåvats med uppgifter som är mer lika departementens känns inte igen i våra uppgifter (jfr Bladh, 1987).

Men vi har som nyss antydde också möjlighet att utnyttja delar av uppgifterna från 1990-talet med en viss retroaktiv hänsyftning. En av delfrågorna rörde om det skett några förändringar under senare år. Svaren innehöll samtidigt en enkel bedömning av den faktiska utvecklingen och ett underlag för att etikettera den svarandes inställning till den eventuella förändringen som positiv eller negativ.

Relativt många hävdar att det skett förändringar under senare år. Inom

samtliga tjänstemannakategorier ligger andelen över 20 procent. Högst ligger den för de två kategorier som nyss antecknades för att vara mest positiva till uppdelningen i departement och verk. De utgörs av statssekreterarna (40 procent) och generaldirektörerna (44 procent), samma två kategorier som lätt kan fungera som sinnebild för var sin myndighetskategori som befinner sig på vardera sidan om gränslinjen. Samtidigt bör man också ha i minnet att inte så få tidigare statssekreterare återfinns just i kategorin generaldirektörer. De utgör med andra ord inte några betraktare som kan påstås vara okunniga om verksamheten på den andra verksamhetsnivån. Statssekreterarna har också en hel del kontakter med företrädare för ämbetsverksnivån (se kap. 5), inte minst med just generaldirektörerna, vilket borde ge dem underlag för en välgrundad bedömning.

Lekmannastyrelser

En av de förändringar som under den senaste tioårsperioden högst påtagligt har förändrat förvaltningens relationer till omgivningen är det sätt på vilket de olika myndigheterna direkt och indirekt styrs, respektive vilka olika kontaktytor myndigheten har utåt mot övriga delar av samhället. En organisatorisk egenskap som inrymmer inslag av båda dessa dimensioner är det sätt varpå myndighetens ledning är utformad. De förslag som presenterades i verksledningspropositionen 1987 kom att innebära ett trendbrott såtillvida att den ditintills gällande normallösningen på frågan hur en myndighets ledningsfunktion skulle utformas ändrades från att utgöras av en lekmanastyrelse till att bli en styrelse med mer av professionella inslag och mindre av representation för utomstående än tidigare.

Försöker vi först fastställa den allmänna attityden till lekmanastyrelserna kan vi konstatera att frågan som belyser detta ger besked om att det finns en klar, men inte helt ogrumlad positiv inställning såväl till användbarheten av lekmanastyrelser som till deras betydelse. (Frågan löd: "Under de senaste åren har lekmanastyrelsernas roll kommit att diskuteras och omprövas. Hur ser du på lekmanastyrelsernas användbarhet och betydelse?") Mest positivt är gensvaret bland riksdagsledamöterna (49 procent) och minst bland departementsråden (17 procent). Övriga kategorier är genomgående mer positiva än negativa, men påfallande stora andelar pekar på såväl positiva som negativa inslag. Dessa neutrala omdömen är lika vanliga som de rent positiva. Kontentan blir därför att få intervjupersoner uttalar övervägande negativa synpunkter. Att riksdagsledamöterna ser mest positivt och departementsråden minst positivt på lekmanastyrelserna kan ha att göra med deras respektive kopplingar till styrelserna. Riksdagsledamöterna utgör en av de vanligaste typerna av lekmän. Detta kan leda till erfarenheter som i deras ögon pekar på fördelarna med att nyttja en styrelseform där lekmän finns representerade. Departementstjänstemännen kan å

sin sida ha erfårit att en lekmannastyrelse ger en myndighet en starkare ställning i förhandlingsspelet med departementet än den skulle haft med en annorlunda styrelsesammansättning.

Låt oss se vidare på vad det är för inslag med lekmannastyrelser som framhålls som de viktigaste. Den allt överskuggande inriktningen på diskussionen pekar på att lekmannainslagens viktigaste funktion uppfattas vara att de tillför styrelserna kunskap. Övriga möjliga svar får inte tillnärmelsevis samma uppslutning, men det går att urskilja att en mindredel även anger att med lekmännen förs partsintressen in i styrelsernas arbete, respektive att förekomsten av lekmannastyrelser ligger i linje med myndigheternas självständighet, och – får vi förmoda – förstärker denna. Dessa senare två inslag i svaren stämmer överens med de förmodanden vi nyss gjorde om möjliga anledningar till de skillnader vi fann mellan riksdagsledamöterna och departementsråden när det gällde deras respektive värderingar av lekmannastyrelser. Det är vidare just departementsråden som har den lägsta noteringen för att kunskap skulle vara en viktig ingrediens i lekmannastyrelsesammanhang. Däremot har dessa och riksdagsledamöterna så gott som samma värde (13 procent) när det gäller att bedöma om självständighet är ett inslag som har en framträdande plats. Resultaten pekar sammantaget på att riksdagsledamöterna i mycket högre utsträckning än departementsråden ser lekmannainslagen som en positiv företeelse väl värd att värna.

Försöker vi, till sist, att sätta in lekmannastyrelserna – eller snarare deras under senare tid förändrade utformning och modifierade funktion – i det förändringsperspektiv som anlagts redan tidigare, får vi en kompletterande bit när det gäller att teckna en bild av förvaltningen i förändring.

Här kan vi få belägg för förmodan att riksdagsledamöterna ser den förändring som förvaltningen genomgått när det gäller styrelserna som mindre önskvärd. Även om andra kategorier visar prov på både positiva och negativa reaktioner på förändringarna uppvisar riksdagsledamöterna den klart mest negativa "kvoten" (relationen positiva/negativa) och departementsråden på motsvarande sätt den mest positiva. De nästan alltid något aparta svaren från chefstjänstemännen i affärsverken går i samma riktning som departementsrådens, men slår inte dessa när det gäller "kvoten".

Bolagisering

En ytterligare aspekt av i vilken form man organiserar offentlig verksamhet ger svaren på en fråga vi ställde om bolagisering. (Frågan löd: "Vad anser du om bolagisering, alltså att man utför offentlig verksamhet i privaträttslig form?") Frågan om bolagisering av statlig eller kommunal verksamhet har tagit stort utrymme i den allmänna diskussionen om den offentliga sektorn sedan mitten–slutet av 1980-talet. Företrädare för flera av de affärsdrivande verken, med de dåvarande generaldirektörerna för Vattenfall (Carl-Erik Ny-

quist) och Televerket (Tony Hagström) i spetsen, framträdde i massmedia och deklarerade sin bedömning att deras respektive verksamhet behövde bedrivas i privaträttslig form för att kunna verka på lika villkor som företag (offentligt ägda eller ej) inom en snart avreglerad och konkurrensutsatt marknad. Vi vet att detta sedermera också blivit fallet. Samma sak har senare inträffat med bl.a. Postverket. Att detta har timat är en sak. Men hur såg de högre tjänstemännen – och politikerna för den delen – på den handlingslinje och den utvecklingstendens som sedermera fick dessa bolagiseringsresultat?

Om inte gränsdragningen mellan offentlig och privat verksamhet längre innebar någon klar demarkering vad kan man då vänta sig när det gäller bolagisering? Vid första påseende förefaller det rimligt att vänta sig att en sådan fråga skulle vara mindre kontroversiell än gränsdragningen mellan privat och offentligt, men å andra sidan har en icke negligerbar del av diskussionen om den offentliga sektorn rört just bolagiseringstendenser. Diskussionen har gällt t.ex. de dotterbolagskonglomerat som uppbyggdes i samband med den s.k. Domänverksskandalen i mitten på 1980-talet (vilken starkt bidrog till att verksledningskommittén tillsattes för att utreda frågor om ansvarighet och ledning av statliga myndigheters verksamheter). Likaså har förekomsten av bolagisering av kommunal verksamhet varit föremål för skärskådan. Sådana förändringar har uppfattats urholka tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen. Vissa kritiker har till och med sett bolagisering av offentlig verksamhet som ett sätt att utöva otillbörlig konkurrens gentemot helt privatägda företag i samma bransch, vilka inte har samma ekonomiskt starka ägare i ryggen. Man har hävdat att kommunala bolag sannolikt inte tillåts gå i konkurs i den utsträckning som vore motiverat av företagsekonomiska skäl. Man har vidare fruktat att detta skulle snedvrida konkurrensförutsättningarna och därmed medföra en ineffektiv användning av skattemedel.

Kan vi urskilja diskussioner enligt dessa linjer hos våra intervjupersoner eller introducerar de nya och annorlunda sätt att betrakta bedrivande av offentlig verksamhet i bolagsform?

Det första konstaterandet vi kan göra är att svarsmönstret för inställningen till bolagisering är ganska snarlikt det vi fann när det gällde privatisering. Över hälften ställer sig positiva i större eller mindre utsträckning till bolagisering. Det är i enlighet med vad som sades ovan knappast ägnat att förvåna att man är mest positiv inom affärsverken. De uppvisar att tre av fyra är för, medan endast 6 procent anger sig vara negativa till bolagiseringar. De som är mest negativa bland tjänstemännen utgörs av de "vanliga" inom departement och verk – inte generaldirektörerna eller statssekreterarna, medan de som oftast ger uttryck för en mellanställning, kodad som en både-och-kategori, utgörs av de kommunala tjänstemännen. Våra två politikergrupper hamnar strax ovan mitten i ordningen när det gäller positiv inställning men uttrycker samtidigt den kraftigaste negativa inställningen.

Om man utnyttjar ett skillnadsmått (andel positiva/andel negativa) utgör kommunpolitikerna och affärsverkstjänstemännen de två extrempunkterna. Bland alla svarande uppgår emellertid de som är helt negativa genomgående till mindre än en femtedel.

Skall vi av dessa resultat dra slutsatsen att frågan om organiserandet av den offentliga verksamheten mist det mesta av sin tidigare betydelse? Under den expansiva eran för den offentliga sektorn var det de demokratiska kraven som ställdes i förgrunden genom att participatoriska – eller korporativistiska – inslag betonades. Man utnyttjade organisationsformer där deltaganden gavs stort utrymme. Det kunde gälla lekmannastyrelser eller nämnder av olika slag. De förändringar som genomfördes som ett resultat av förslagen från verksledningskommitténs arbete innebar att olika slag av lekmanakategorier antingen frivilligt sade sig vilja upphöra med denna medverkan, såsom var fallet med SAF (Svenska Arbetsgivareföreningen), eller helt resolut inte längre gavs möjlighet att delta. Samtidigt gavs styrelserna ändrade befogenheter och sammansättning och allt större ansvar överlämnades i stället till verkschefen. De resultat som våra intervjupersoner består oss med pekar i riktning mot att det skulle finnas opinionsmässigt utrymme till att gå ännu längre i reformhänseende. Så har också en del bolagiseringar faktiskt ägt rum under senare tid. Domänverket är ett sådant exempel på den statliga sidan. På den kommunala finns det åtskilliga illustrationer, främst när det gäller bostäder och andra fastigheter samt tekniska verksamheter.

Betänker vi dessutom att några av dem som ställde sig negativa till bolagisering hellre såg en privatisering rent ut, kan det förefalla som att värnandet av den offentliga verksamheten minskat ytterligare. Att förespråka att antingen – eller behöver dock inte vara ännu ett steg mot privatisering. Resonemanget följde en ganska strikt linje när det gäller gränsdragningen mellan offentligt och privat. Om en verksamhet – enligt intervjupersonens bedömning – krävde ett offentligt huvudmannaskap så skulle den också bedrivas i offentlig(-rättslig) form, annars kunde den lika gärna bedrivas i privat regi. I vissa fall kunde offentligt finansierad verksamhet bedrivas privat genom entreprenad, i andra med kanske enbart auktorisation, beroende på hur finansieringen utformades.

Detta leder oss ännu ett stycke i riktning bort från uppfattningen om den offentliga verksamheten som en i sig skyddsvärd verksamhet och förstärker det intryck vi redan tidigare fått av att själva verksamhetsformen fått en allt mindre betydelse. Den riktning mot "ekonomism" som man i den allmänna debatten beskyllt företrädare för delar av det privata näringslivet för har uppenbarligen en viss resonansbotten också hos den offentliga verksamhetens företrädare både bland representanter för huvudmännen och på genomförandenivån (jfr Lundquist, 1998, s.238).

Vi skall, till sist, utvärdera om även bolagiseringsfrågan kan sägas vara fri-

kopplad från inplaceringen av den egna personen på den skala för identifiering enligt den vänster–högerdimension som vi redan använt tidigare.

Återigen bekräftas bilden av en i stort positiv inställning till att bedriva offentlig verksamhet i mer privaträttsligt inspirerade former, dvs. att se på bolagisering med positiva förtecken. Såväl bland dem som själva klassificerat sig som liggande till vänster på skalan som bland de övriga har övervägande delen noterats som positivt inställda (intervallet är 52–60 procent). Inslaget av negativa bedömningar skiljer sig något mer, men överstiger inte 25 procent för vänster- eller mittfolk. Således kan vi också hitta vissa fluktuationer i värdena för den grupp vars svar har klassats som neutrala, dvs. som anfört både positiva och negativa aspekter. Den mest slående skillnaden är i stället att personer med vänstersympatier eller som placerar sig i mitten ofta tillfogar någon reservation i sitt sätt att vara positiv till att bedriva offentlig verksamhet i bolagsform. Vi kunde nyss se att det var problem av sådan karaktär som avsåg kontroll och insyn, vilka vi sammanfört under rubriken ”demokratiska aspekter”, som utgjorde de huvudsakliga invändningarna eller grunder för att bara vara reserverat positiv till bolagisering.

Bland övriga synpunkter på bolagisering är det i påfallande liten utsträckning som våra svarande diskuterar i rättsliga termer. I de fall det förekommer är det företrädesvis bland chefstjänstemännen i ämbetsverken och affärsverken. De senare kanske förvånar eftersom det var bland deras ledning på generaldirektörsnivå som vi tidigare återfann starka förespråkare för bolagisering. Denna inställning stämmer emellertid väl överens med den tveksamhet som tidigare kunde skönjas mot blandformer, även för de fall dessa gick från mindre till mer av privatisering. Affärsverkens företrädare förefaller vara tillskyndare av klara distinktioner och fasta spelregler, vilket skulle kunna tolkas som ”gärna mindre av offentlig verksamhet men framför allt mindre av oklara mellanting när det gäller såväl verksamhetsform som spelregler”.

Den organisatoriska uppbyggnaden och fördelningen av uppgifter utgör två sidor när det gäller att se på förvaltning i förändring. Dessa fokuserar i första hand på de formella sidorna. Det finns emellertid också en mer informell sida. Förvaltningen har varit utsatt för mycket av granskning och kritik, och betraktad som en sammanhållen enhet ses den emellanåt i kontrast såväl till allmänheten som till sina politiska huvudmän. Även i sådana fall där den formella uppbyggnaden inte förändras kan förvaltningens sätt att arbeta ges nya förutsättningar genom ganska små förändringar.

Arbetssätt

Från mitten av 1970-talet förekom oftare inslag i samhällsdebatten som rörde byråkratiseringstendenser inom förvaltningen. För att kunna belysa om och hur arbetssättet inom förvaltningen har förändrats under de två de-

cennierna som gått mellan undersökningarna är vi hänvisade till att utnyttja material som inte är helt överensstämmande.

För att fastställa det utgångsläge som rådde inför förnyelsearbetet kan vi använda en "påståendefråga" från 1970-talets undersökning. (Påståendet löd: "I en så komplicerad värld som dagens, är det ingen mening att öka gemene mans inflytande över myndigheternas arbete.") Då kunde man konstatera att uppfattningen om förvaltningsverksamhetens komplexitet inte var större än att 75 procent (av samtliga) ansåg att det av denna anledning inte fanns något skäl att försöka begränsa allmänhetens inflytande. Motsvarande (men inte identiska) fråga inriktades i den senare undersökningen på att komplexiteten skulle motivera att specialister och experter ges ökat inflytande över besluten. I stort sett samma andel (knappt tre fjärdedelar) tar avstånd från att utvecklingen skulle motivera ett starkare expertinflytande över den offentliga verksamheten. Den ökade komplexitet som brukar användas som ett kännetecken för samhällsutvecklingen har uppenbarligen inte medfört någon tendens hos eliten att förespråka mer av expertstyre. Kanske har de förenklingar och insatser som gjorts för att förvaltningsverksamheten skall vara mer medborgar-, brukar- eller kundnära avsatt sina spår i riktning mot större öppenhet och flexibilitet också hos de svarande, dvs. de som är verksamma inom förvaltningen.

Ett par andra frågor ger oss ytterligare belysning av tilltron hos de förvaltningsanställda till förvaltningens förmåga att motsvara krav som poängterar effektivitet i större utsträckning än tidigare. Inom spektret stelbenthet-effektivitet finns det en påfallande enighet om att effektivitetskraven tvingas stå tillbaka för andra krav som gör arbetssättet mer omständligt. (Påståendet löd: "Effektiviteten i den offentliga förvaltningen hämmas ofta av ett stelt och omständligt arbetssätt.") Närmare två tredjedelar instämmer i denna bedömning av den offentliga förvaltningens sätt att fungera, och det är knappast någon skillnad härvidlag mellan tjänstemän inom Regeringskansliet, affärsverken, på kommunal nivå eller bland de två kategorierna förtroendevalda. Någon motsvarande fråga kan vi inte återge för 1970-talet.

I den mån effektivitetssträvanden avsatt några mer påtagliga praktiska resultat har dessa uppenbarligen inte bedömts som tillfyllest. Det är förvisso troligt att kraven under dessa två decennier skärpts, inte minst med tanke på de ekonomiskt snävare ramar inom vilka den offentliga verksamheten tvingats bedrivas under nästan hela denna period. Har det gått åt rätt håll har dock uppenbarligen farten inte varit i paritet med förändringstakten hos kraven. Fler påtalar brister nu än tjugo år tidigare. Att så många påtalar trögheter inom förvaltningsverksamheten kan för tjänstemännens del knappast grundas på några schablonbilder som förmedlas av utomstående. Samtliga intervjuade har en lång och gedigen, om än inte alltid så bred, erfarenhet av att arbeta inom den offentliga verksamheten. Frågan återstår då om de inkluderar sin egen verksamhet i denna tröghet samt varpå trögheten kan tänkas bero.

De som med störst enfaset instämmer i påståendet är cheftjänstemännen i affärsverken och de som håller med (men med en mer modererad stämma) är statssekreterarna, men det mest iögonfallande resultatet är ändå iakttagelsen att så stor andel instämmer över huvud taget. Kritiken av förvaltningens arbetssätt förefaller inifrån vara minst lika stor som utifrån. Om vi försöker särskilja huruvida denna kritik i första hand träffar den egna, andras eller allas verksamhet, dvs. den offentliga verksamheten i dess helhet, kan vi få en första indikering genom att utnyttja en fråga som rör vad den enskilde tjänstemannen pekar ut som problem inom sitt eget verksamhetsområde.

Organisatoriska problem, liksom problem med tillgänglighet eller att förvaltningen är stor och komplex och att detta spelar in inom ens eget område, kommer endast sporadiskt fram bland alla de möjliga svarsalternativen. Förhållandet var likartat vid 1970-talets början (18 procent som första val mot 24 procent 1990), vilket tyder på att tjänstemännen ser komplexiteten och trögheten som ett fenomen som gäller den offentliga verksamheten i dess helhet och inte något som framstår som problem som speciellt berör deras eget verksamhetsområde. I båda dessa avseenden har tiden snarast stått stilla. Den offentliga verksamheten är nu som då behäftad med komplexitet och trögheter som snarast lokaliseras till systemnivån, medan det inte i första hand är den egna verksamheten som lider av denna åkomma. De politiker kategorier som omfattades av 1990 års undersökning är inte hårdare i sin dom över förvaltningsverksamhetens ställe än tjänstemännen i gemen, men riksdagsledamöterna visar upp en mer spridd bild där alla schatteringar kan urskiljas. Kommunpolitikerna är däremot mer benägna att instämma, dock med en viss moderation, i kritiken.

Förvaltningens medverkan i policyutformningen

Tar vi fasta på förvaltningens sätt att medverka i förändringar, inte bara att vara föremål för dem, kan vi notera att vi får en rätt samstämd bild av att förvaltningen såväl deltar i politiska beslutsprocesser som att denna medverkan bedöms positivt. Den sedvanliga läroboksmässiga framställningen av förvaltningens roll är att vara den utredande, beredande och utförande instansen i olika kombinationer, medan besluten fattas av politiska församlingar. Men det är allmänt känt att denna förenklade bild av förvaltningens medverkan behöver kompletteras med insikten att förvaltningen många gånger spelar en annan roll – stundtals inte bara som förslagsutformare utan mer av att vara en initiativtagande och ibland till och med pådrivande aktör. Som vi redan noterat ovan är detta inte någon funktion som på något sätt är väsensfrämmande för förvaltningens sätt att verka i förhållande till sin huvudman. Instruktioner och stadgor anger att förvaltningen skall fylla även denna funktion.

Vad vi i ett förändringsperspektiv skall ta fasta på är om förvaltningens medverkan i detta samspel med den politiska nivån har förändrats under senare tid, dvs. om det skett någon förskjutning i fördelningen av uppgifter i samröret över de formella gränserna mellan politik och förvaltning. Den fråga vi kan utnyttja tar sikte just på om det skett några förändringar när det gäller förvaltningens medverkan i den politiska beslutsprocessen. Vi kan notera att över hälften av de svarande uppger att tyngdpunkten förskjutits mot att förvaltningen i större utsträckning är involverad i initiativfasen av processen. För alla kategorier utom affärsverken och de två politikerkategorierna ligger andelen som noterar att en förskjutning ägt rum i intervallet 57–62 procent. (De övriga ligger lägre, delvis som en konsekvens av ett visst internt bortfall.) Kontrasten blir också mycket tydlig när vi ser att totalt knappt 7 procent hävdar att det inte skett någon förändring. Av de tre faserna "initiativ", "beredning" och "tillämpning" är det initiativfasen som kraftigt dominerar bland svaren, framför allt separat, men också i förening med någon av de andra två faserna.

Den bild våra sagesmän således återger betonar förvaltningens mer aktiva roll, vilket samtidigt, när vi kan konstatera att denna förändrade roll ges positiva förtecken, talar för att de förväntningar och den syn man nu har på förvaltningens funktion präglas av föränderlighet och av uppskattning av att förvaltningen och dess roll förändrats. Siffrorna pekar samtidigt mot att denna positiva inställning är någorlunda allmänt förekommande, men att den betonas speciellt mycket av de tjänstemannakategorier som inte har så mycket av samöre med politiker i de beslutsprocesser som förvaltningen kan vara involverad i, dvs. ämbetsverken. Om detta innebär ett inslag av självtillräcklighet och tilltro till att man från förvaltningens sida utan problem kan vara involverad i olika delar av beslutsprocessen, kan vi inte få något preciserat besked om. Däremot kan vi notera att även de tjänstemän som inte har närmare kontakt med den politiska sfären bedömer sig ha både uppgiften och förmågan att i alla stadier medverka till förändringar. Likaså innebär denna förskjutning mot initiativ i sig en förändring jämfört med hur verksamheten bedrivits tidigare.

Ytterligare en fråga som rör tröghet och förändring lyder sålunda: "Förvaltningen skall vara en pådrivande kraft när det gäller att anpassa den offentliga verksamheten till förändringen i samhället." Den siktar inte in sig på bedömningen av hur den offentliga verksamheten faktiskt verkar utan i stället på vilken roll den offentliga förvaltningen borde ha. Påfallande många (närmare 87 procent) instämmer helt eller med tvekan i detta påstående, och en övervägande del gör det utan förbehåll. Bedömningen av vad förvaltningen bör och inte bör göra när det gäller att ta initiativ är från demokratiteoretisk synpunkt inte helt oproblematiskt, samtidigt som mer vardagsnära förordningar, instruktioner och regler ger utrymme för handling och också uppmanar till initiativ. Sammantagen med den tidigare frågan

står dock bilden klar. Den offentliga verksamheten uppfattas som trög i gemen, men inte i första hand inom det område som var och en av våra svarande är verksam inom, och förvaltningen borde spela en aktiv roll när det gäller att anpassa verksamheten till nya förutsättningar.

Trots den överväldigande uppslutningen kring önskemålet att förvaltningen skall vara pådrivande, kan vi notera ett par mindre detaljer som ger anledning att fundera ett steg vidare. Samma två kategorier som tidigare skilde sig något från den ganska solida och sammanhållna majoriteten, statssekreterarna respektive chefstjänstemännen i affärsverken, gör det även i förhållande till det mer normativa påståendet. Detta kan få en läsare att fundera på om dessa två kategorier ändå inte gör en snarlik bedömning, men har olika värderingar. Bedömningen gäller den offentliga förvaltningens kapacitet, medan värderingen gäller önskvärdheten av att den är initiativrik. Trots likheterna i svarsmönstren pekar uppfattningarna i olika riktningar.

Statssekreterarna är mindre kritiska när det gäller bedömningen av saksäket och mest positiva när det gäller hur förvaltningen borde verka. Chefstjänstemännen i affärsverken är å andra sidan mest kritiska och samtidigt minst positiva i värderingen av hur pådrivande förvaltningen bör (och kanske bör tillåtas) vara. Vi kan i så fall urskilja två olika grundinställningar där den underliggande dimensionen troligtvis kan uttryckas som mer eller mindre av offentlig verksamhet. Statssekreterarna står för i första hand bättre fungerande offentlig verksamhet och därefter eventuellt mindre av den, medan chefstjänstemännen i affärsverken i första hand skulle förespråka mindre, och i andra hand bättre utförd offentlig verksamhet.

Chefsutbildning

Förutom de exempel på förändringar som avser organisatoriska lösningar, har man i samband med förnyelsen av den offentliga verksamheten kunnat se exempel på andra inslag som också inspirerats av privat verksamhet. Den offentliga sektorn har alltid kunnat uppvisa ett ledargarnityr inom en myndighet. Det utgjordes förr i tiden av ett kollegium som beslutade i domstolslika former. Under det sena 1800-talet kom i stället en period där enrådighet som beslutsform och hierarkiskt ordnad organisatorisk uppbyggnad blev gängse. Expansionen efter andra världskriget ställde successivt allt större krav på ledningsfunktionen i de allt större och allt fler offentliga organ som etablerades. I samband med att kristecknen för den offentliga verksamheten blev uppenbara söktes inspiration även när det gällde ledningen av myndigheterna från företagsvärlden. Ett budskap som kunde urskiljas i den nya förvaltningslagen innebar ett nytt förhållningssätt gentemot allmänheten som allt mer sågs som rättmätiga avnämare av myndigheternas "produktion". Personal skickades på utbildning som ibland liknade vissa "charmkurser" som utvecklats för tjänsteföretag. Nya manage-

mentidéer med syfte att påverka den interna verksamheten vann insteg också inom myndigheterna. Moderna myndigheter behövde moderna chefer. Chefsutbildning blev ett ytterligare medel för att åstadkomma den eftertraktade förnyelsen. Har de insatser som gjorts på detta område satt några spår i chefstjänstemännens värld och sinnen? Vi skall som ett sista inslag i detta avsnitt kartlägga i vilken utsträckning tjänstemännen har genomgått chefsutbildning, vad de uppfattar har varit viktiga inslag – om några – samt hur de har värderat dessa inslag.

Tabell 9.4. Deltagit i chefsutbildning. Procent.

	Ja	Nej	Oklart/Ej svar
Statssekreterare	60	10	30
Generaldirektörer	77	9	16
Departementsråd	81	17	2
Chefstjänstemän ämbetsverk	79	4	17
Chefstjänstemän affärsverk	55	6	39
Kommunala chefstjänstemän	66	0	34

Vi kan notera att en påtagligt stor andel av svaren visar att chefsutbildning verkligen är en vanlig företeelse på de nivåer vi undersökt. Det är samtidigt litet märkligt att de två kategorier där de typiska statstjänstemännen återfinns är de som har de högsta noteringarna: departementsråden och chefstjänstemännen i ämbetsverken. Så långt stämmer detta resultat som att det sannolikt var här som det tidigare funnits minst av utbildning i företags- eller myndighetsledning.

Ser vi kort på vad som typiskt ingick i de utbildningar som genomgicks är det tre områden som nämns oftast och ganska jämnt fördelade inom kategorierna. Det är för det första inslag som rör attityder och (organisations-) kultur (mellan 21 och 27 procent), för det andra kompetens och för det tredje inslag som behandlar chefs- och ledarskap. De två senare varierar dock mellan kategorierna. Däremot är det få som i sina svar gör kopplingar till det privata näringslivet vare sig med positiv eller negativ innebörd, vilket kan förvåna.

När det gäller bedömningen av chefsutbildningen, om den uppfattas som positiv eller negativ, är det en nästan bedövande enighet om dess förtjänster. Det är endast knappt 4 procent som anför synpunkter som medfört att de bedömts ha en negativ inställning. Drygt två tredjedelar är klart positiva och de resterande ger uttryck för en mer neutral inställning. Mycket talar därför för att inslag av chefsutbildning fyllt ett djupt känt behov och framstått som ett sätt att kunna påverka myndighetens utveckling när det gäller nya attityder och förhållningssätt. Detta under förutsättning att den sätter spår i dessa ledande tjänstemäns dagliga arbete och/eller i deras förmåga att kunna förmedla sina nyvunna kunskaper och insikter till medarbe-

tare på olika nivåer. Det är uppenbart att det varit ett vanligt inslag i personernas arbetsliv.

Att inslaget är så vanligt skvallrar också om att det inte är någon spontant initierad förteelse. Utbildningsinsatser kan värderas högt, men de brukar ofta placeras lågt i prioritering i en späckad kalender, om de inte är antingen obligatoriska eller är mycket attraktiva till sitt innehåll och sin inriktning. Om det i samband med dessa utbildningsinsatser också förmedlas nya förhållningssätt – omnämnandena av kultur och värderingar pekar på detta – är det uppenbart att huvuddelen av chefstjänstemännen inom såväl stat som kommun utsätts för nya idéer som kan gynna det som så vackert brukar omnämnas som "förändringsbenägenheten", och att de inte har särskilt mycket emot detta.

Avslutning

Som ett genomgående drag har vi kunnit notera att många av de särdrag som brukar tillskrivas den offentliga verksamheten, liksom vikten av att bedriva verksamhet i offentlig regi, på intet sätt har några hängivna advokater bland de personer som verkar inom förvaltningen eller utgör representanter för dess politiska huvudmän. Uppenbarligen har en hel del av de särmärken som den offentliga verksamheten brukar tillskrivas och som utgjort en del av dess legitimitet inte längre samma giltighet som tidigare. Det är vad som åstadkoms som räknas. Än en gång har det klatschiga uttrycket om vikten av att göra de rätta sakerna snarare än att göra saker på rätt sätt fått ett stort mått av empirisk belysning. Men att bedömningarna skulle framstå som så pass enhälliga i detta avseende kan förvåna. De pekar på att de förändringar som förvaltningen utsatts för satt sina spår, inte minst i uppfattningarna om dess sätt att arbeta och detta gäller såväl förvaltningstjänstemän på hög nivå som bland de politiker som representerar förvaltningens uppdragsgivare.

Vi har också kunnat konstatera att synen på förvaltningen präglas av ett dynamiskt perspektiv där våra olika gruppers såväl karaktärisering av verksamheten som värdering av den ligger långt ifrån den bild av statiskhet som ofta präglar samhällsdebatten om den offentliga verksamheten.

Frågan om huruvida förvaltningen spelar en fördröjande, stabiliserande eller en pådrivande roll i de förändringar som stadfästs genom beslut i politiska församlingar på olika nivåer kan således ges ett ganska klart svar. De inom förvaltningen verksamma ser både som en realitet och ett önskemål att förvaltningen utgör en – om än inte nödvändigtvis pådrivande så ändå – aktivt initiativtagande och medverkande del av samhällsapparaten i relation till de förändringar som äger rum.

De farhågor som hystes under 1960- och 1970-talen om förvaltningen som en pådrivande aktör i expansiv riktning för ytterligare utbyggnad tycks

med inträdet av 1990-talet ha gått in i en ny fas, där varken de demokratiska farhågorna eller effektivitetsbelackarnas preferenser längre dominerar bilden av den offentliga verksamheten. Vår undersökning ger inte underlag för att se på den som vare sig en otyglad förtrupp eller som en trögrörlig bromskloss. Det förefaller snarare som om det symbiotiska förhållande som vanligtvis präglar relationerna mellan de politiska och administrativa sfärerna av samhällslivet pekar på en någorlunda samstämd bild mellan dem som är verksamma inom förvaltningen vid tiden för undersökningen och de förväntningar som omgivningen ställde på den, i första hand inom de politiker-kategorier vi kunnat täcka in. Förvaltningen har genom tiderna knappast framställts som en verksamhet som varit i takt med tiden och sina uppdragsgivare, men i perioder av förändringar har vi kanske hittat en sådan enstaka punkt vid 1990-talets början, där kraven fanns på både effektivitet och på demokratisk styrning utifrån och att dessa balanserade relativt väl. Rättssäkerhetskraven var dock inte så starkt betonade i svaren på de frågor vi ställde. Deras återkomst har i stället kunnat skönjas i slutet av årtiondet (jfr Petersson, 1996).

10

Förvaltningsstyrning som föreställning och realitet

Frågan om hur de politiska instanserna bäst skall styra förvaltningen har haft en stor aktualitet i reformdiskussionerna under 1980- och 1990-talen. Detta kapitel skall ägnas åt att beskriva och analysera politikernas och tjänstemäns attityder till styrfrågor och angränsande problem. Intresset är koncentrerat till hur våra sagesmän uppfattat de nya koncept för styrning som visserligen har sina rötter flera decennier tillbaka i tiden men som på allvar började omsättas i praktisk handling i slutet av 1980-talet.

Att det funnits strävanden att reformera styrsystemen betyder givetvis inte att förändringarna fått genomslag fullt ut i den offentliga förvaltningen och framför allt inte att förändringarna fått den innebörd de haft på "ritbordet". Det finns som bekant en betydande tröghet och omvandlingsförmåga i politiska och byråkratiska beslutsapparater. Det är därför troligt att det förekommer en hel del önsketänkande hos politiker och tjänstemän när det gäller administrativa reformer. För att kunna konfrontera attityderna med "verkligheten" skall vi uppehålla oss inte bara vid de beslutade reformerna utan också vid vad som blev av dem.

Reformsträvandena har funnits på såväl statlig som kommunal nivå. De har också gällt förhållandet mellan staten och kommunerna, men denna problematik har mer med den kommunala självstyrelsen att göra och skall inte beröras här utan i nästa kapitel. De skilda institutionella förutsättningarna på statlig och kommunal nivå har fått till följd att de nya styrformerna utformats på olika sätt. Inriktningen av och filosofin bakom reformarbetet har dock till stora delar varit desamma och det gör det meningsfullt att behandla inställningen till de statliga och kommunala styrningsproblemen i ett sammanhang.

Den styrning vi skall studera är vad som brukar kallas förvaltningsstyrning. Förvaltningsstyrningen handlar om relationen mellan beslutsfattande organ och exekutiva organ, dvs. hur riksdag och regering styr verksamheten vid de statliga förvaltningsmyndigheterna och hur kommunfullmäktige och kommunstyrelse styr verksamheten vid de kommunala. Detta bör skiljas från organisationsstyrning som innebär att överordnade organ styr under-

ordnade inom samma myndighet. Förvaltningsstyrningen skall givetvis också skiljas från samhällsstyrning, som är beteckningen på de offentliga myndigheternas styrning av samhällsmedlemmarna som individer eller kollektiv. Till en viss del sker samhällsstyrningen direkt, till en annan del genom myndigheterna, dvs. via förvaltningsstyrning och organisationsstyrning (Lundqvist, 1987, s.70 ff).

Makro- och mikrostyrning – två typer av styrningskoncept

Det är inte ovanligt i den teoretiska litteratur som behandlar förvaltningsstyrningen att rationella och mål-medelorienterade modeller av förvaltningen ställs mot institutionella och normrelaterade. I de rationella framställs de offentliga organisationerna som instrument, som kan formas så att vissa mål uppnås i verksamheten. Det institutionella synsättet innebär däremot att organisationerna grundas på en samling ordningsskapande normer som är historiskt framvuxna. De rationella modellerna har förknippats med modernisering, till skillnad från de institutionella modellernas förankring i traditionella former för social organisation (Olsen, 1990).

Vad vi här kommer att kalla *makrostyrning* bygger på ett rationellt-instrumentellt sätt att tänka (Lundqvist, 1991, s.78 ff). Utgångspunkten för styrningen är att framåtsyftande uttalanden – program, mål, resultatkrav etc. – ställs upp för den offentliga verksamheten av de politiska instanserna. Med ledning av dessa uttalanden eller ur dessa härledda principer skall verksamheten bedrivas hos de administrativa organen (SOU 1990:44, s.251). De politiska organen värderar hur väl verksamheten har uppfyllt ambitionerna. Utvärderingen kan påverka hur målen sätts för den framtida verksamheten. Styrningen brukar då av vissa forskare benämnas proaktiv (Brunsson, 1990, s.91).

Makrostyrning utmärks således av ett hierarkiskt förhållningssätt där de politiska organen ses som entydigt överordnade de administrativa. Den innebär vidare en klassisk rolluppdelning och gränsdragning mellan beslutsfattare och exekutörer. Detta betyder dock inte att makten över verksamheten helt är i händerna på de politiska beslutsfattarna. Inom de ramar som bestäms av programmens, målens, kravens etc. generalitet kan exekutörerna arbeta självständigt. Denna arbetsfördelning är i själva verket en av huvudpoängerna med makrostyrningen.

Makrostyrning bygger på föreställningen att den politiska och administrativa verkligheten kan planeras och kan därför endast förverkligas fullt ut i ett slutet och genomreglerat samhälle av planhushållningstyp (Petersson, 1989). I ett öppet samhälle som vårt, där den offentliga verksamheten är be-

roende av omvärlden, är utgångspunkten att utvecklingen kan förutses och aktivt påverkas.

Makrostyrning har anspråk på att vara tillämpbar på all offentlig verksamhet. Styrningen kan därför göras allomfattande och ger de politiska organen möjligheter att på ett övergripande sätt kontrollera hela förvaltningsverksamheten.

Mikrostyrning borde möjligen inte benämnas styrning alls. Begreppet styrning hör på sätt och vis hemma i den rationellt-instrumentella idésfären. Genom prefixet "mikro" har vi dock velat markera styrningens begränsade ambitioner såväl i utbredning som i djup.¹

Mikrostyrningen är intellektuellt förankrad i en tradition som är starkt kritisk till rationalistiskt teoribyggande inom organisationsforskningen. De rationella organisationsmodellerna framställs gärna som moderna myter, som "prat" eller ideologi som har betydelse för människors föreställningar om organisationer men som inte kan omsättas i praktiskt handlande. Kritiken tar således främst sikte på realismen i de förutsättningar som makrostyrningen bygger på. Man menar att de politiska och administrativa organen är mer komplexa och omvärlden mindre förutsägbar än makrostyrningen antar. De offentliga organisationerna har som alla andra organisationer en historia under vilken de utformat sina egna ambitioner, normer och rutiner. Om generella mål eller program ställs upp för offentliga organisationers arbete kommer de att tolkas och omvandlas av "organisationskulturen". Utvärdering som ett indirekt instrument för att styra förvaltningen förkastas därför att prestationer och därmed måluppfyllelse inte kan mätas (Olsen, 1990; Brunsson, 1990).

Slutsatsen för mikrostyrningens anhängare blir att det enda säkra sättet att styra en förvaltning är att tala om för den hur den ska handla i det enskilda fallet. Detta kan i lagstiftningssammanhang ske genom detaljerade regler och uttalanden i förarbeten om hur lagar skall tillämpas. I administrativa sammanhang innebär mikrostyrningen att politiker bör vara med och besluta på alla nivåer, från verkens lekmannastyrelser till kommunedlarnas områdes- och institutionsstyrelser. Den politiska styrningen bygger, som Bengt Jacobsson uttryckt det, på "lyhördhet, ansvarstagande och inblandning i verksamheten" (Jacobsson, 1994, s.231).

Mikrostyrningen är alltså konkret, specifik och fallorienterad. Den utförs i allmänhet reaktivt, dvs. först sedan ett problem uppkommit och behöver lösas (Jacobsson, 1989). Svårigheten att påverka de offentliga organisationerna och deras omvärld, i varje fall på kort sikt, gör det meningslöst att försöka förhindra problemens uppkomst.

Det är uppenbart att mikrostyrningen inte kan och inte vill vara systematisk eller heltäckande. Detta betyder att man inte kan uttala sig om huruvida mikrostyrning totalt sett innebär en centralisering till de politiska organen eller en decentralisering till de administrativa. Inte heller är politi-

kers och administratörers roller lika väldefinierade som vid tillämpning av makrostyrning. Rollfördelningen är oklar och flytande.

1970- och 1980-talens styrningsreformer

Reformer som syftar till att makrostyra förvaltningen har en trettioårig historia i Sverige. Det vore fel att påstå att de metoder som prövats varit särskilt framgångsrika, åtminstone om man ser till pretentionerna. Men varje misslyckande har fött nya försök och möjligen har envisheten till slut avsatt vissa resultat. Starkt pådrivande krafter i denna utveckling har varit de två myndigheter, Riksrevisionsverket (RRV) och Statskontoret, som båda har till uppgift att se till att den offentliga verksamheten bedrivs effektivt och ändamålsenligt.

Vi skall nu göra en genomgång av reformutvecklingen på statlig och kommunal nivå och den förs fram till läget då våra intervjuer genomfördes under 1990 och början av 1991. Det finns anledning att senare återkomma till utvecklingen under fortsättningen av 1990-talet.

Staten: från programbudgetering till resultatstyrning²

Först på plan var programbudgeteringen (PB) som började prövas i svensk statsförvaltning i slutet av 1960-talet. PB var helt effektivitetsinriktad och avsikten var inte att påverka maktfördelningen mellan myndigheterna och statsmakterna. Syftet var enligt ett uttalande i 1973 års budgetproposition "att skapa förutsättningar för att träffa mera medvetna val, öka rationaliteten i beslutsfattandet och därmed främja en bättre hushållning med knappa resurser".

Genom PB introducerades många av de analytiska grepp och begrepp som skulle spela en roll i den fortsatta utvecklingen. Målstyrning av myndigheternas verksamhet var ett sådant begrepp. PB förutsatte att verksamheterna utsattes för en mål-/medelanalys. Planering var ett annat återkommande nyckelbegrepp. Planeringsperspektivet skulle vara långsiktigt och även innefatta de samhällsekonomiska konsekvenserna av myndigheternas verksamhet. Ett viktigt inslag var alternativplanering. Alternativ skulle tas fram "i politiskt relevanta termer som bas för rationella beslut". Uppföljning skulle ske genom löpande resultatuppföljning och resultatanalys. Delegation av ansvar och befogenheter betonades. I tidens anda framställdes delegation som ett sätt att åstadkomma ett brett personaldeltagande i arbetet på planerings- och budgetfrågor och öka det ekonomiska medvetandet hos personalen. Slutligen underströks vikten av att en budgetdialog fördes mellan myndigheterna och statsmakterna i termer av målformuleringar och

kostnads- och prestationsredovisning i stället för resurstermer (Gorpe, 1978, s.64–65). Uppenbarligen handlade det här om en formaliserad dialog mellan två jämställda parter med i grunden likartade intressen.

PB infördes på försök vid ett trettiootal myndigheter i den civila delen av statsförvaltningen. Dessa försök utvärderades av RRV i olika undersökningar under första hälften av 1970-talet. Den mest omfattande undersökningen, som bl.a. byggde på enkäter med försöksmyndigheterna, gjordes 1974. I enkätundersökningen framkom att erfarenheterna och inställningen till PB skiftade mellan myndigheterna. Totalt sett var inställningen positiv. PB ansågs ge bättre förutsättningar för måldiskussioner, planering, uppföljning och ekonomiadministrativ utveckling. Möjligheterna till målstyrning och delegering av ekonomiska befogenheter hade också förbättrats. Medelstilldelning i programtermer gav möjlighet till friare val mellan olika resursslag. Man uppgav dock att myndigheterna inte alltid uppnått resultat som motsvarade ambitionerna. De dokumentstudier som RRV samtidigt genomförde gav ett mer negativt resultat. PB:s grundidéer hade inte slagit igenom i alla delar. Målformuleringarna var ofta för allmänt hållna och redovisade sällan önskade tillstånd eller förändringar. Resultatinformationen hade inte förändrats. Ibland redovisades ganska detaljerad verksamhetsstatistik, men någon totalbild av myndigheternas resultat erhöles inte ofta. Koppling mellan verksamhetsresultat och kostnader förekom knappast alls. Anslagsframställningarna i programtermer skilde sig inte väsentligen från konventionella budgetäskanden (Gorpe, 1978, s.70–71).

Utfallet av försöksverksamheten med PB var således blandat. Som ofta i makrostyrningssammanhang kan man konstatera att attityderna är positiva-re än beteendet. Resultatet av enkätundersökningen väcker förhoppningar om positiva resultat som kommer på skam när de dokumenterade förändringarna granskas.

Effekterna på det politiska planet av programbudgeteringsförsöket blev minimala. Budgetutredningens (SOU 1973:43) storslagna planer på programbudgetering på statsmaktsnivå lades på hyllan. Regeringen uttalade i 1977 års budgetproposition att PB inte skulle införas vid samtliga myndigheter. Endast myndigheter som själva ville skulle budgetera i programtermer. I stället sade sig regeringen vilja satsa på en kontinuerlig höjning av den ekonomi-administrativa nivån inom myndigheterna. Berget födde en råtta.

Under början av 1980-talet försköts intresset till frågan om den politiska styrningen av den statliga förvaltningen. Statsfinanserna hade starkt försämrats och det gällde inte längre att få myndigheterna att hushålla bättre med stigande resurser utan att få dem att förändra och inskränka verksamheter så att tilldelade resurser kunde minskas eller omfördelas. Politikerna insåg att myndigheterna inte självmant skulle påta sig denna uppgift och därför var det nödvändigt att stärka de politiska organens ställning gent-

emot myndigheterna. Maktfrågor kom således upp på dagordningen. Samtidigt ville politikerna inte överge de decentraliseringssträvanden som kännetecknat utvecklingen under 1970-talet. Detta dilemma skulle lösas genom en klarare rollfördelning mellan de politiska och administrativa organen. De politiska organen skulle tydligt ange vilket resultat man förväntade sig av en myndighet och lägga fast de ekonomiska förutsättningarna för mer än ett år i sänder. För myndigheterna skulle det innebära större frihet att välja sättet att genomföra statsmakternas beslut och att använda tilldelade resurser. Detta program uttrycktes av Verksledningskommittén på det sättet att riksdagen och regeringen skulle *styra mer* i den betydelsen att den politiska makten verkligen skulle utövas av dessa organ, men också *styra mindre* i den betydelsen att detaljregleringen av myndigheterna minskade (SOU 1985:40, s.56).

I 1987 års verksledningsbeslut (prop. 1986/87:99, bet. KU 29) angavs de övergripande förutsättningarna för detta program. Det fastslogs att några konstitutionella hinder mot en ökad styrning av förvaltningen inte förelåg. Regeringen hade inte till fullo utnyttjat det utrymme för styrning som fanns, givet de begränsningar som regeringsformens skydd av myndigheternas självständighet vid myndighetsutövning och lagtillämpning innebär. Genom riksdagsbeslutet legitimerades en styrform som förvisso alltid funnits men som inte formellt erkänts, nämligen informella kontakter mellan regering och myndigheter. Detta var viktigt eftersom den förbättrade styrningen skulle utvecklas i en dialog mellan de politiska och administrativa organen.

Programmet fullföljdes genom reformer av budgetprocessen, som beslöts med anledning av kompletteringspropositionen våren 1988 (prop. 1987/88:150, s.68–74). En viktig utgångspunkt för dessa reformer var att skapa förutsättningar för att fortlöpande kunna omfördela resurser från redan existerande verksamheter som inte bedöms vara lika viktiga till andra, mer prioriterade. Denna omprioritering krävde en fördjupad prövning av myndigheternas verksamheter, vilken skulle koncentreras till en gång vart tredje år. Inför denna prövning skulle myndigheterna utarbeta en mer omfattande anslagsframställning som skulle vara styrd av myndighetsspecifika direktiv utfärdade av regeringen. I dessa direktiv kunde bestämmelser göras av särskilda utvärderingar och av analyser av alternativa handlingsmöjligheter.

Den fördjupade prövningen vart tredje år förutsattes för de flesta myndigheter kunna resultera i en mer långsiktig styrning av verksamheten. Styrningen skulle normalt komma till uttryck i treåriga budgetramar för myndigheternas förvaltningsanslag och riktlinjer för inriktningen av verksamheten under den kommande treårsperioden. Härigenom skulle en ökad delegering av beslutanderätt till myndigheterna åstadkommas. Denna delegering måste emellertid kopplas till en förbättrad uppföljning. Regeringen

skulle i regleringsbrev och i dialogen med myndigheterna ange tydliga mål för verksamheten och precisera sitt behov av information om resultatet i förhållande till mål och regler. Bl.a. krävdes att myndigheterna gav in årliga resultatredovisningar till regeringen. Resultatinformation skulle väga tyngre som underlag för beslut om den framtida verksamheten och kraven på myndigheterna skulle i ökad utsträckning anges i resultatstermer. Termen resultatstyrning började användas som ett alternativ till målstyrning.³

Sammanfattningsvis finns det anledning att understryka de likheter som finns mellan teknikerna för programbudgetering och målstyrning. Fastställande av mål för olika verksamheter är i båda fallen ett viktigt, för att inte säga avgörande inslag. Alternativplanering eftersträvas i båda modellerna, men regeringen åläggs i målstyrningsmodellen ett större ansvar för att alternativ verkligen tas fram. Utvärdering av resultaten har en framträdande roll i PB men lyfts fram ännu mera i målstyrningsmodellen. Analytiskt mer krävande begrepp som program och prestation i PB har däremot mönstrats ut ur målstyrningen. De huvudsakliga skillnaderna mellan PB och målstyrning ligger, som vi redan varit inne på, på ett annat plan. Medan PB saknade förankring i ett konkret politiskt och administrativt sammanhang, har målstyrningen tillkommit för att lösa vissa bestämda politiska problem. PB var ren beslutsteori, målstyrningen försöker svara på klassiska institutionella problemställningar som gäller makt och inflytande inom den offentliga verksamheten.

Kommunerna: från decentralisering till kontraktsstyrning

På samma sätt som för staten har bilden av de kommunala organisationsproblemen förändrats under de senaste decennierna. Enligt Stig Montin in-
nebar 1970-talets problembild att kommunerna karaktäriserades av "för lite demokrati och för svag politisk styrning". Olika åtgärder vidtogs för att stärka de förtroendevaldas roll gentemot förvaltningen. Den viktigaste var inrättandet av lokala nämnder. Vid mitten av 1980-talet omformulerades det kommunala organisationsproblemet. Det gällde nu att bemästra "för lite effektivitet och för mycket politisk detaljstyrning". Decentralisering som tidigare varit ett instrument för demokratisering blev nu ett sätt att effektivisera verksamheten. Genom bl.a. målstyrning skulle man uppnå ökad effektivitet och flexibilitet, bättre politisk styrning och ökat medborgerligt engagemang. Mot slutet av 1980-talet ändrades på nytt innehållet i kritiken mot den kommunala organisationen. Det var nu "för mycket politik och för mycket offentlig sektor". En ny organisationsform, den s.k. beställar-/utförarmodellen, sågs som lösningen på problemen (Montin, 1993, s.11–12).

1980-talets intresse för målstyrning manifesterades i förslag från Demokratiberedningen (SOU 1985:28) som ansåg att formerna för den politiska styrningen av kommunerna behövde utvecklas. Budgeten som styrmedel

måste kompletteras med andra styrinstrument som mer tog sikte på verksamhetens innehåll i förhållande till de politiska målen. Propositionen (1986/87:91) gick ett steg vidare och föreslog att fullmäktige genom en ny bestämmelse i kommunallagen skulle få ökade möjligheter att besluta om ramanslag och i samband därmed föreskriva villkor för nämndernas frihet att disponera anslagen. Syftet sades uttryckligen vara att stödja utvecklingen mot en ökad målstyrning av den kommunala verksamheten. Bestämmelsen överfördes till den nya kommunallag som beslöts våren 1991 (prop. 1990/91:117, KU 38).

Mål- och resultatstyrning fick ett betydande genomslag i kommunerna under åren kring 1990. Till och med inom tre "mjuka" områden som barnomsorg, vård av äldre och handikappade och grundskola ökade andelen kommuner som använde sig av mål- och resultatstyrning starkt mellan 1988 och 1993. Medan det bara var mellan 10 och 18 procent av kommunerna (varierande mellan områdena) som målstyrde dessa verksamheter 1988 uppgick denna andel 1993 till mellan 55 och 70 procent (SOU 1996:169, s.19). Vid tidpunkten för vår undersökning var således målstyrning en ganska utbredd metod för styrning av kommunala verksamheter.

Beställar-/utförarmodellen var däremot ny och omdiskuterad men den hade stark ideologisk uppbackning av de politiska krafter som gick segrande fram i 1991 års kommunalval. Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:90), som tillsattes av den nya regeringen i februari 1992, ägnade också modellen stor uppmärksamhet.

I beställar-/utförarmodellen görs en uppdelning mellan funktionerna upphandling och produktion, som påminner om den klassiska gränsdragningen mellan politik och förvaltning. Politikernas uppgifter är i första hand knutna till beställarorganisationen, där verksamheternas mål och övergripande prioriteringar fastställs. Tjänstemännen svarar för utförandet. Mellan beställare och utförare råder ett marknadsliknande förhållande. Efter ett anbudsförfarande upprättas ett avtal, där kraven på prestationer, kostnader och resultat specificeras. Därför brukar man ibland tala om *kontraktsstyrning* (Lind, 1994; Montin, 1993).

Syftet med att införa kontraktsstyrning var att skapa en tydlig funktionsuppdelning, ökad affärsmässighet och konkurrens och en förändrad politikerroll med tyngdpunkt på övergripande styrning och kontrolluppgifter (Montin, 1993). På sina håll framhölls att reformen var mycket mer än en organisatorisk förändring. Det talades om "mental omställning", "paradigmskifte" etc. Enligt en författare kan visserligen den underliggande rationaliteten ses som gemensam för målstyrning och beställar-/utförarmodellen. Men i den senare finns en klart uttalad ambition till ideologisk förändring i kommunerna (Blomquist, 1994, s.91 f). Denna strävan att konkurrensutsätta den kommunala tjänsteproduktionen saknar i huvudsak motsvarighet på statlig nivå.

Likheterna med utvecklingen på den statliga sidan är annars tydliga. Särskilt stor är överensstämmelsen mellan den problembild som var utgångspunkten för Verksledningskommitténs och Demokratiberedningens arbete. Även lösningarna pekar i samma riktning. Därefter har den kommunala utvecklingen i viss mening gått förbi den statliga. Djärvare makrostyrningsmodeller var under utarbetande då undersökningen gjordes. Man bör dock besinna att den kommunala organisationen i en helt annan utsträckning än den statliga ägnar sig åt produktion av tjänster. Därför är det mycket möjligt att styrningsmodeller som är relevanta för kommunerna inte är det för staten.

Synen på målstyrning och utvärdering

I detta avsnitt skall vi behandla ett antal frågeställningar rörande styrning av förvaltningen utifrån vårt intervjumaterial. Den första frågan gäller om de nya styrformerna har någon betydelse för den politiska och administrativa elitens tänkande kring förvaltningsförändringar eller om det är något som bara figurerar i huvudet på några specialister på RRV och Statskontoret.

Intervjuerna innehöll också direkta frågor om förvaltningsstyrningen. Som vi nyss konstaterat är styrning av förvaltningen med hjälp av mål som fastställs och utvärderas av de politiska instanserna ett gemensamt och centralt drag hos de makrostyrningsmodeller som utvecklats under de senaste årtiondena. Det var därför naturligt att våra frågor handlade om målstyrning och utvärdering, inte om programbudgetering som hade försvunnit från scenen eller om resultatstyrning och kontraktsstyrning som just gjort sin entré då våra intervjuer utfördes. Frågorna om målstyrning och utvärdering som var relativt oprecisa fick i allmänhet ganska utförliga svar. Från svaren på dessa frågor har vi försökt analysera följande frågeställningar:

- Vilken är inställningen till målstyrning och utvärdering?
- Vilka problem anses vara förknippade med målstyrning och utvärdering?
- Vilka positiva och negativa värden/effekter anses målstyrning och utvärdering medföra?

I första hand redovisas svaren på dessa frågor i kvantitativa termer. Men vi har också valt ut vissa undersökningsgrupper vilkas argumentation redovisas kvalitativt. Vi har valt en grupp från den styrande sidan, dvs. den politiska, och en från den styrda, dvs. tjänstemannasidan. Från den statliga sektorn är det statssekreterarna och generaldirektörerna och från den kommunala kommunalråden och chefstjänstemännen, dvs. i praktiken hela det kommunala undersökningsurvalet.

Upplevs styrningsförändringarna som viktiga?

Vi skall undersöka denna frågeställning genom att studera i vilken utsträckning styrningsfrågor spontant nämns i svaren på en intervjufråga om vilka förändringar tjänstemannarollen genomgått under senare år. Svaren visar att styrningsförändringar nämns av ca en fjärdedel av dem som besvarat frågan och som över huvud taget anser att tjänstemannarollen förändrats. Det är därmed den näst vanligaste av de kategorier i vilka frågesvaren kodats.⁴ (Det vanligaste svaret på denna fråga är att arbetsuppgifterna blivit mer krävande.) Skillnaderna mellan undersökningsgrupperna är emellertid betydande:

Tabell 10.1. Andel ip som nämner styrningsförändringar bland ändringar i tjänstemannarollen. Procent.

Riksdagsledamöter	10
Statssekreterare	28
Departementsråd	8
Generaldirektörer	22
Verkstjänstemän	37
Affärsverkstjänstemän	31
Kommunpolitiker	21
Kommunala tjänstemän	27

Flest omnämmanden erhåller styrningsförändringarna bland de statliga verkstjänstemännen på mellannivå, minst antal bland de högre departementstjänstemännen. Uppenbarligen har de nya styrformerna slagit igenom ute på myndigheterna men inte på departementen. De förtroendevalda på central nivå har i betydligt mindre utsträckning uppfattat dessa förändringar än sina kollegor på kommunal nivå.

När en motsvarande fråga ställdes beträffande politikerrollens förändringar under senare år var det bara ett fåtal som nämnde styrfrågorna. De återfanns till större delen bland de kommunala politikerna och tjänstemännen.

Vilken är inställningen till målstyrning och utvärdering?

Vår fråga till de intervjuade om målstyrning gällde hur de såg på den utveckling mot ökad målstyrning som ägt rum under de senaste åren. Om man inte redan i svaret på denna öppna fråga kom in på saken, frågades om inställningen till utvärdering. Vidare förekom att följdfrågor ställdes om vilka problem och vilka för- och nackdelar man såg som förknippade med målstyrningen eller utvärderingen.

En mycket kraftig majoritet av de intervjuade förklarade sig se positivt på utvecklingen mot målstyrning av förvaltningen. De utgjorde 76 procent

medan 16 procent hade en kluven inställning och bara 3 procent var negativa. Några få menade att målstyrning är utan betydelse, är en modenyck etc. Inställningen hos resterande 4 procent har kodats som oklar (bortfall 4 procent). Denna övervägande positiva inställning går igen i samtliga undersökningsgrupper. Det finns emellertid nyanser som framgår av tabell 10.2.

Tabell 10.2. Andel positiva till målstyrning. Procent.

Riksdagsledamöter	82
Statssekreterare	89
Departementsråd	69
Generaldirektörer	89
Verkstjänstemän	70
Affärsverkstjänstemän	83
Kommunpolitiker	79
Kommunala tjänstemän	57

För det första kan konstateras att entusiasmen inför målstyrningen är något mindre utbredd på kommunal nivå än på nationell. För det andra finns det en tendens att de politiska och administrativa ledarna oftare är positiva än de underordnade tjänstemännen. Tydligast är skillnaden i kommunerna och på departementen.

Om målstyrning således kan betecknas som en brett accepterad företeelse är utvärdering i det närmaste okontroversiell. 86 procent av de intervjuade är positiva, 9 procent anser att det finns både för- och nackdelar och endast 1 procent är negativa. 4 procent har en oklar inställning (bortfall 8 procent). Skillnaderna mellan undersökningsgrupperna är genomgående mindre än när det gäller inställningen till målstyrning. Som framgår av tabell 10.3 finns vissa skillnader mellan ledarskiktet och de övriga, men de är mindre än för målstyrning. Det är framför allt bland departementsråden och kommunaltjänstemännen som det finns vissa "motståndsfickor" kvar.

Tabell 10.3. Andel positiva till utvärdering. Procent.

Riksdagsledamöter	90
Statssekreterare	90
Departementsråd	77
Generaldirektörer	91
Verkstjänstemän	86
Affärsverkstjänstemän	89
Kommunpolitiker	89
Kommunala tjänstemän	78

Vilka är problemen med målstyrning och utvärdering?

Den övervägande positiva inställningen till målstyrning och utvärdering innebär dock inte att man såg bekymmersfritt på dessa företeelser. Spontant eller efter en följdfråga från intervjuaren nämnde ett stort antal av de intervjuade olika problem i samband med målstyrning och utvärdering. Dessa problem kodades i fem kategorier:

- målformulering (t.ex. oklarhet om vem som formulerar målen, oklara mål)
- utvärdering (t.ex. utvärdering försummas/beaktas ej)
- resurser (t.ex. analysresurser saknas)
- kompetens/attityder (t.ex. okunskap eller negativ inställning hos personal/politiker)
- analys (t.ex. mätproblem).

Upp till tre problem förknippade med målstyrning respektive utvärdering kodades för varje intervjuperson.

Tabell 10.4. Andel ip som anger problem med målstyrning respektive utvärdering. Procent.

	målstyrning	utvärdering
Målformulering	30	11
Utvärdering	9	26
Resurser	2	5
Kompetens/attityder	12	12
Analys	9	37

Det oftast omnämnda problemet med målstyrning gäller själva målformuleringen, både innehållet i formuleringen och hur man kommer fram till den. Kompetensen för och attityderna till målstyrning synes också ganska ofta uppfattas som problematiska. När det gäller utvärdering ligger problemen i första hand på analysidan, dvs. främst mätproblemen. Det förekommer också ofta att bristen på genomförda och särskilt på väl genomförda utvärderingar framhålls som ett problem. Däremot omnämns i överraskande liten utsträckning ett problem som diskuterats i utvärderingslitteraturen, nämligen att utvärderingar inte används i det politiska beslutsfattandet (Tarschys, 1986). Mål- och attitydproblematiken tas upp ganska ofta också i samband med diskussionerna om utvärdering. Över huvud taget förefaller man anse att utvärderingstekniken är mer problemfylld än målstyrningstekniken. Detta bör man ha i minnet när man värderar den positiva inställning som praktiskt taget alla har till utvärdering.

Problembilden vid målstyrning och utvärdering varierar dock mellan undersökningsgrupperna.⁵ Riksdagsledamöterna ser över huvud taget be-

tydligt färre problem än genomsnittet, utom när det gäller resursfrågorna. Statssekreterarnas bekymmer gäller särskilt kunskapen om och attityderna till målstyrning och utvärdering. Departementsråden uppfattar i motsats till riksdagsledamöterna genomgående avsevärt mer problem än genomsnittet. Detta hänger givetvis ihop med deras oftare negativa inställning till målstyrning och utvärdering. Problemen är enligt departementsråden särskilt koncentrerade till målfrågorna, analysfrågorna och kompetensen/attityderna. Generaldirektörerna betonar genomgående mindre än genomsnittet problemen med målstyrning. Utvärdering framstår för generaldirektörerna som än mer problemfritt. Verkstjänstemännen ser mer problem med målstyrning och utvärdering än genomsnittet. De framhåller målformuleringsproblematiken, analysproblemen och bristen på utvärderingar som viktiga frågor. Affärsverkstjänstemännen är mer bekymrade för målstyrningsproblematiken och mindre för utvärderingsproblemen än genomsnittet. Kommunpolitikerna ser något mindre problem med målstyrning än genomsnittet och mer problem än genomsnittet med utvärdering. Kommunpolitikerna betonar särskilt kunskaps- och attitydproblematiken. De kommunala tjänstemännen uppfattar mer problem med målstyrning och utvärdering än genomsnittet.

Den skillnad mellan ledningsnivå och lägre nivåer i fråga om inställningen till målstyrning och – i mindre utsträckning – till utvärdering, som vi tidigare konstaterat, kan nu ges en tydligare innebörd. Politikerna och de ledande tjänstemännen ser i allmänhet mindre problem med målstyrning och utvärdering, och de problem man ser är andra än dem som tjänstemännen på mellannivå uppfattar. Ledningen ser problem med attityder och resurser, tjänstemännen ser problem med målformuleringar och analysmetoder. Statssekreterarna, som får räknas till ledningen, utgör i viss mening ett undantag. Till skillnad från de övriga ledarna har de en klar problemmedvetenhet. Innebörden av de problem de ser är dock densamma som för ledarna i övrigt. Det handlar om attityderna och resurserna.

Vilka är fördelarna med målstyrning och utvärdering?

Vi har således kunnat konstatera att den politiska och administrativa eliten har en övervägande positiv inställning till målstyrning och utvärdering. Vi har också kunnat fastställa att man ser betydande problem med båda dessa tekniker, särskilt bland tjänstemännen på mellannivå. Vad är det då som trots problemen är så tilltalande med målstyrning och utvärdering? Ett stort antal argument fördes fram i intervjuerna, spontant eller på förfrågan av intervjuaren. Dessa argument har klassificerats i sju kategorier, nämligen

- effektivitet (t.ex. rationellt, billigare, tar till vara resurser)
- flexibilitet (t.ex. verklighetsanpassad)

- kreativitet (t.ex. stimulerar engagemang och initiativ)
- planering (t.ex. ökad långsiktighet)
- kontroll (t.ex. göra rätt saker)
- delegering (t.ex. ej detaljstyrning)
- ansvar (t.ex. tydligare roller, högre krav på politiker och tjänstemän).

Upp till tre argument kodades för varje intervjuperson.⁶

Värdekategorierna har i huvudsak fastställts på induktiv väg. De har tillkommit efter genomläsningar av intervjuvaren och har som syfte att fånga upp argumentationen i några få hanterbara kategorier. Utgångspunkten har dock varit att undersöka olika typer av värden som är förknippade med god administration. Det handlar då inte enbart om vad man vill åstadkomma med de administrativa besluten utan också om hur dessa beslut tillkommer.⁷ Därför finns det en intressant teoretisk skillnad mellan de fyra första och de tre senare kategorierna. De första fyra (effektivitet, flexibilitet, kreativitet, planering) kan sägas handla om organisationens kvalitet; de tre senare (kontroll, delegering, ansvar) om makten inom organisationen.

Tabell 10.5. Andel intervjupersoner med argument för målstyrning respektive utvärdering. Procent.

	målstyrning	utvärdering
effektivitet	18	11
flexibilitet	11	2
kreativitet	10	4
planering	13	3
kontroll	16	36
delegering	30	4
ansvar	25	10

Det oftast omnämnda argumentet för målstyrning är att målstyrning innebär delegering dvs. att tjänstemännens handlingsfrihet ökar. Det används av nästan 30 procent av de intervjuade. Den tydligare roll- och ansvarsfördelning som målstyrning anses medföra är det näst mest använda argumentet (25 procent). Först på tredje plats kommer effektivitetssynpunkter.

Medan argumentationen för målstyrningen är ganska spridd över de sju värdekategorierna, är de skäl som anförs för utvärdering i hög grad koncentrerade till en enda kategori: kontrollkategorin. Behovet att kontrollera utfallet av myndigheternas verksamhet genom utvärdering tas upp av mer än var tredje intervjuad. Bland övriga argumenttyper är effektivitets- och ansvarsargumenten något vanligare än de andra. Fördelarna med målstyrning och utvärdering anses således främst gälla de effekter de får på makten inom den offentliga organisationen, inte effekterna på organisationens kvalitet.

Denna slutsats gäller generellt men inte i samma utsträckning när det

gäller alla undersökningsgrupper. Skillnaderna mellan undersökningsgrupperna är betydande.⁸ Riksdagsledamöterna bildar en grupp för sig, både i fråga om argumentens frekvens och inriktning. Argumenten för målstyrning och utvärdering är vanligt förekommande och är i övervägande grad inriktade på maktfrågorna. Statssekreterarna utvecklar en riklig argumentation för målstyrning som vad gäller maktfrågorna är mer omfattande än genomsnittets. Argumenten för utvärdering är däremot inte särskilt frekventa och handlar relativt sett mer om effektivitet än kontroll. Som väntat, mot bakgrund av departementsrådets problemfyllda bild av målstyrning, är deras argument för målstyrning relativt få. Särskilt infrekventa är maktargumenten. Även utvärderingsargumentationen ligger under genomsnittet och är i betydligt mindre grad kontrollinriktad än genomsnittets. Generaldirektörernas målstyrningsargumentation är frekvensmässigt något under genomsnittet och är relativt sett mer inriktad på effektivitet och kreativitet än på kontroll och ansvar. På utvärderingssidan är för generaldirektörernas del att notera en förhållandevis liten betoning av kontrollsynpunkter. Verkstjänstemännen utvecklar en riklig argumentation för målstyrning som främst är inriktad på kvalitetsvärden. Verkstjänstemännens synpunkter på utvärdering skiljer sig däremot inte nämnvärt från genomsnittets. Affärsverkstjänstemännen avviker inte frekvensmässigt från genomsnittet när det gäller målstyrningen men de intresserar sig mycket för utvärderingen. De fäster särskilt stor vikt vid kontrollaspekterna på utvärderingen. Kommunpolitikernas argumentation för målstyrning och utvärdering är liksom riksdagsledamöternas mer inriktad på maktfrågor än på kvalitativa frågor. Mot bakgrund av att den positiva inställningen till målstyrning och utvärdering är mindre utbredd hos kommunaltjänstemännen är det inte förvånande att argumenten i denna grupp är förhållandevis få. Särskilt lågfrekventa är de kvalitativa argumenten för målstyrning. I detta avseende skiljer sig de kommunala tjänstemännen från alla tjänstemannagrupper på den statliga sidan utom departementsråden.

Det är således helt tydligt att politikerna tänker kring målstyrning och utvärdering på ett annat sätt än tjänstemännen. Det som engagerar politikerna är de nya styrformernas effekter på maktstrukturen, inte på kvaliteten. Detta betyder inte att argumentationen skulle gå ut på att man tror sig bättre kunna slå vakt om sin maktposition genom målstyrning och utvärdering. Tvärtom förefaller man medveten om att ett konsekvent genomförande av dessa styrformer kan innebära minskade eller i varje fall förändrade maktbefogenheter gentemot förvaltningen.

Att politikerna tänkt i makttermer över målstyrning och utvärdering är knappast en sensationell iakttagelse. I själva verket torde den kunna generaliseras till att gälla administrativa reformer i allmänhet. En slutsats skulle vara att bara administrativa förändringar med tydliga maktpolitiska effekter intresserar politiker.

Statssekreterarnas och generaldirektörernas argumentation

Statssekreterarnas och generaldirektörernas resonemang om målstyrningens fördelar är ofta kortfattade och handlar i stor utsträckning om kontrasten mellan vad vi inledningsvis kallade mikro- och makrostyrning. Det är få som är negativa till makrostyrning och ännu färre, om ens någon, som säger sig föredra mikrostyrning. Man anser i allmänhet att mikrostyrning tillhör historien och makrostyrning framtiden. Ett typiskt uttalande kommer från en statssekreterare:

Förr [hade vi] ett system där regeringen la sig i varje detalj. Numera en strävan att på ett helt annat sätt formulera uppdraget till myndigheterna i enklare teser för att på så sätt göra dem ansvariga för vad de gör. (ip 205/90)

Denna form av styrning framställs av samma statssekreterare som "det enda möjliga".

Mot bakgrund av hur föga framgångsrika olika makrostyrningskoncept har varit är det överraskande få som ger uttryck för en skeptisk inställning. Ett par avvikande röster finns dock. En generaldirektör som medverkade i arbetet på en proposition om budgetfrågor på 1970-talet anser att målstyrningsbegreppet slaktades i den propositionen och sätter ett stort frågetecken för att målstyrningen skulle ha ökat under 1970- och 1980-talen. En annan menar att

det där med målstyrningen är lite grann av kejsarens nya kläder från den gamla havererade programbudgeteringen och det tror jag också kommer att visa sig när man så småningom skall hantera det här med treårsbudget ... Jag tror inte att det kommer att innebära så stora förändringar i vare sig myndigheternas eller den centrala statsapparatusens sätt att arbeta. (ip 326/90)

Ibland förekommer uttryck för en viss trötthet vid exercisen av nya makrostyrningsmetoder. En statssekreterare säger sig ha levt med målstyrning i 15 år.

Det är samma grej hela tiden – väldigt självklara rationella principer som det alltid varit ... För 15 år sedan kallade man det programbudgetering – nu kallar man det för målstyrning. Och så klär man hela tiden väldigt fundamentala principer av mänskligt beteende i organisationstermer. (ip 216/90)

Resonemangen om problemen med makrostyrningsmetoderna och om hur de ska lösas är mycket utvecklade. Det finns en utbredd insikt om svårigheterna att implementera sådana metoder, särskilt på politisk nivå. En statssekreterare menar att

det alltid är lätt för det politiska systemet att vara principiellt positivt till den här typen av diskussioner, men det krävs ju då också av det politiska systemet att man är beredd att fatta mer övergripande beslut, mer inriktande beslut, och kanske ändå något mindre av detaljstyrning. (ip 206/90)

Samma statssekreterare ger också en antydning om den konstitutionella problematik som finns, när han framhåller att "det är heller ingen lätt omställning för det politiska systemet som ju formellt har rätt att gå in och fatta beslut om i det närmaste vad som helst".

Det finns en tendens i resonemangen kring dessa svårigheter att lägga skulden på den överordnade nivån. Statssekreterarna skyller på riksdagen eller mer generellt på det politiska systemet; generaldirektörerna skyller på riksdagen, regeringen eller Regeringskansliet. Generaldirektörerna uttrycker påfallande ofta missnöje med Regeringskansliets sätt att hantera målstyrningsfrågorna. Medan man kommit ganska långt på myndigheterna med den interna målstyrningen av verksamheten, släpar arbetet på departementen efter. En generaldirektör beskriver situationen på följande sätt:

Vi har på myndighetssidan satt oss ner och praktiskt diskuterat fram mål för verksamheten. Vi bryter ner dem på avdelnings- och sakområdesnivå, vi försöker göra dem individuella ... Men när vi möter departementen, så sitter de fortfarande och pratar om tusenkronorsanslag – inte vad verksamheten syftar till eller målet. (ip 322/90)

Ett vanligt kritiskt tema är bristen på sammanhang mellan ord och handling på den politiska nivån. En generaldirektör irriterar sig över att

verkligheten och det verbala inte alltid stämmer överens ... det finns fortfarande en benägenhet i kanslihuset att via detaljregleringar, regleringsbrev och på andra sätt lägga sig i myndigheternas vardagliga verksamhet på ett sätt som inte stämmer med de vackra orden i propositionen. (ip 335/90)

Samma slags kritik riktar en statssekreterare mot riksdagsledamöterna som "kan sitta och fatta beslut om målstyrning i stället för detaljstyrning, men samtidigt är det på detaljerna det ställs frågor och interpellationer". En generaldirektör ger exempel på samma tendens till riksdagens petande i detaljfrågor från sitt eget område och förklarar den med att "det ofta är sådana frågor som riksdagsmännen har med sig hemifrån, som man gärna vill lyfta fram. Det är mycket mänskligt".

Förklaringarna till att målstyrningen inte slagit igenom på departementsnivå är enligt våra sagesmän främst två. Dels handlar det om bristan-

de motivation. "Man tycker att det är intressantare och mera påtagligt ... att ägna sig åt medlen", säger en generaldirektör. Dels är det en fråga om bris-tande kompetens. Inte minst statssekreterarna, som framgick av den kvan-titativa analysen, pekar på behovet av ett annat slags kompetens på departe-menten än den som normalt krävs. Det är inte alltid klart vilken typ av kompetens man avser. En statssekreterare talar om "en större kompetens på den företagsekonomiska sidan: Hur granskar man bokslut? Hur genomskå-dar man resultatredovisningar?"

Ett problem som många lyfter fram är givetvis att det är svårt att formu-lera mål som är tillräckligt operativa för att ge myndigheterna anvisningar om hur man ska handla och samtidigt tillräckligt generella för att ge dem frihet att genomföra intentionerna på det sätt de finner bäst. Flera menar att regeringen inte kan klara den uppgiften på egen hand utan myndighe-ternas hjälp. Det innebär att myndigheterna själva skall föreslå mål för sin egen verksamhet som regeringen sedan tar ställning till. Påståenden om nödvändigheten av detta förs inte oväntat fram från generaldirektörshåll, men även någon enstaka statssekreterare är inne på tanken.

Myndigheternas behov att kontrollera makrostyrningsprocessen kom-mer också fram i resonemangen om utvärderingen. Praktiskt taget alla de intervjuade statssekreterarna och generaldirektörerna framhåller givetvis behovet av att följa upp och utvärdera verksamheten. Men flera generaldi-rektörer motsätter sig att ansvaret för att utvärderingen förskjuts från myn-digheterna själva till utomstående expertorgan av typ RRV. En generaldi-rektör som tror att myndigheterna inte tycker om att utvärderingarna görs över huvudet på dem inser dock problemet med opartiskheten:

Om man ser det här ifrån dem som ger oss arbetsuppgifter, regering och riksdag, så måste man ju ha förståelse för att de vill ha sånt här gjort och vill ha det gjort objektivt. Ska man göra något objektivt ska man inte låta den berörde själv göra det. (ip 302/90)

En annan generaldirektör menar att det vore ett "väldigt slöseri med mänsklig kompetens att inte utnyttja [myndigheternas] erfarenhet och kun-skap också i utvärderingsskedet. Sen ställer det stora krav på integritet hos verket, inte minst hos verksledningen." Han varnar för en utveckling där man "inom snart sagt alla sektorer [måste] skilja mellan berednings-/ut-vecklingsverk och utvärderingsverk. Det vore inte särskilt rationellt". Hans varning har förklingat ohörd. En utveckling mot en verksuppdelning av detta slag har under 1990-talet ägt rum på flera områden.

Frågan om hur makrostyrningskoncepten förhåller sig till den traditio-nella svenska förvaltningsmodellen tas upp av några få. En statssekreterare menar att den dualistiska förvaltningsmodellen

passar väldigt väl för den filosofi som vi nu ändå försöker förverkliga med en politiskt strategiskt styrande funktion i regeringen och regeringskansliet med stor grad av frihet att genomföra signalerna på ett sätt som man finner ändamålsenligt ute på verkställande nivå.
(ip 210/90)

Den svenska förvaltningsstrukturen framhålls av en generaldirektör som förklaringen till varför målstyrningsdiskussionerna är så långt framme i Sverige jämfört med andra länder. Några generaldirektörer är i likhet med verksledningspropositionen inne på att kontakterna mellan departement och verk måste öka om makrostyrningen skall lyckas, men ingen ser något hot mot den svenska förvaltningsmodellen i en sådan utveckling.

Kommunpolitikernas och de kommunala tjänstemännens argumentation

Det är främst tre system för makrostyrning av den kommunala förvaltningen som diskuteras i intervjuerna utifrån erfarenheter på hemmaplan, iakttagelser gjorda i andra kommuner och – inte minst – förhoppningar inför framtiden. Förutom målstyrning, som våra frågor i första hand gällde, är det rambudgetering och beställar-/utförarmodellen. Vi skall först avhandla målstyrning som fått den utförligaste belysningen i intervjuerna.

Den allmänna inställningen till målstyrning är, som vi redan konstaterat, övervägande positiv i dessa grupper. En kommunpolitiker t.ex. ser "nästan enbart fördelar". En annan förstår inte att "det finns de över huvud taget som är negativa till det". En tjänsteman anser att målstyrning är nödvändig, annars återstår bara privatisering. Enstaka helt negativa röster finns, som den kommunpolitiker som förklarar sig inte kunna förstå vad målstyrning är. "Ingen har lyckats definiera det för mig heller, så jag vet inte riktigt vad man menar." På tjänstemannasidan finns uttalanden som röjer stor tveksamhet om målstyrningen fungerar praktiskt.

Man ser många fördelar med målstyrning. En kommunpolitiker sammanfattar på ett utmärkt sätt de förekommande argumenten för målstyrning. Enligt hans uppfattning är målstyrning nödvändig för att

vi politiker skall få en rimlig chans att klara vår uppgift, men den är också viktig för att de anställda skall få det ansvar och handlingsutrymme de skall ha för att kunna driva verksamheten tillräckligt effektivt. (ip 709/90)

Vissa kommuner har tagit fram ett målprogram för hela den kommunala verksamheten. Framtagandet av dessa program har inte bara varit nyttigt för styrningen av förvaltningen, utan också för de politiska partierna som

tvingats tänka igenom sina prioriteringar. En tjänsteman framhåller att det är viktigt för vanliga människor att veta vad deras politiska partier står för. Målstyrningen har förbättrat demokratin.

Liksom på den statliga sidan betonas ofta vikten av att politikerna formulerar tydliga mål. Man varnar för att om politikerna inte gör det måste tjänstemännen ta över den uppgiften. Tanken finns också bland kommunföreträdarna att målen bör formuleras i en dialog mellan politiker och tjänstemän. En kommunpolitiker, som betecknar målstyrning som "vår viktigaste metod att påverka", anser att man ofta försummar i diskussionen om målstyrning "den nödvändiga dialogen mellan politiker och våra anställda, framför allt förvaltningsledningarna". Målformuleringarna blir inte realistiska, om de inte också

testas i en dialog med de människor som sedan skall ta ansvaret för att genomföra dem. Det viktiga är bara, att den dialog som skall föras i målsättningsprocessen, den förs på politikernas villkor, och besluten är exklusivt politiska ... Då vidmakthåller man en klar rollfördelning, även om gränsen mellan den politiska världen och förvaltningsvärlden överskrids genom den här dialogen. (ip 709/90)

I detta uttalande framkommer på ett mycket klagande sätt några av de viktigaste problemen i målstyrningsdiskussionen.

Kritiken från de kommunala företrädarna mot målstyrningen följer olika linjer. En typ av kritik, som inte oväntat är betydligt vanligare på kommunal nivå än på statlig, är att den roll som en strikt tillämpning av målstyrningen tilldelar politikerna förhindrar dem från att styra beslut som mer direkt berör medborgarna. Ett stort antal av de intervjuade, såväl politiker som tjänstemän, anser att man varken bör eller kan förbjuda politiker att kommunicera med medborgare om vad som helst som rör den kommunala verksamheten. Den normativa argumentationen rör demokratiska principfrågor. En kommunpolitiker menar att en politiker aldrig kan hänvisa till att en fråga är tjänstemännens sak. "Det finns per definition ingenting som är tjänstemännens sak därför att allt har ju sin legitimitet i den demokratiska processen." En annan kommunpolitiker uttrycker sig på följande sätt:

Vi har ju tjatat om mål och ram dom sista åren ... så att vi snart börjar tro på det, att vi är till för att fatta målbeslut och rambeslut. Men samtidigt så är vi ju även direkta skattebetalarspråkrör på något sätt eller medborgarspråkrör eller väljarspråkrör eller medlemsspråkrör ... (ip 720/90)

Samma tema tas upp av ytterligare en annan kommunpolitiker som menar att

politikerna måste vara mer av människornas talesmän och föra fram de problem och bekymmer man möter in i organisationen, in i förvaltningen till tjänstemännen. Samtidigt som man skall syssla med målstyrning och övergripande arbete. (ip 731/90)

Den bristande realismen i målstyrningskonceptet när det gäller rolluppdeleningen tas upp framför allt från tjänstemannasidan. I varierande ordalag framförs tanken att det är omöjligt för en politiker att avvisa en medborgare som vill ha hjälp i en fråga med hänvisning till att politikern numera sysslar med målstyrning och inte befattar sig med detaljer. En kommunpolitiker framhåller att

politiker talar om att man skall ha mål- och ramstyrning, men jag undrar om den yttersta viljan hos dem är att leva upp till det, för politikern känner sig kanske också nyttig, om han får sitta och diskutera lyset i gatukorsningen. (ip 730/90)

Flera tror dock att svårigheterna är av övergående natur och att politikerna så småningom lär sig att hantera den nya situationen. Enligt en optimistisk tjänsteman måste man skapa

en annan plattform för politikerna att stå på. De måste både ha kontakt med sina väljare och lära sig att de signaler de får skall omformas till generella mål och inriktningar. (ip 828/90)

En annan argumentationslinje i kritiken mot målstyrningen gäller "mångmålsproblemet". Det är inte bristen på mål utan mängden av mål som är problemet. Därmed ökar riskerna för att målen kommer i konflikt med varandra.

Av de båda andra styrmetoderna som diskuteras i intervjuerna är rambudgetering den äldre. Den hade tillämpats under ett antal år i några av de undersökta kommunerna. Anhängarna av rambudgetering anser att det är en bra metod för att delegera besluten från kommunstyrelsen till nämnderna. Positiva värden som förknippas med rambudgetering är flexibilitet, lokal anpassning och bättre samverkan mellan olika verksamhetsgrenar. I jämförelse med målstyrning uppfattas rambudgetering som en mindre krävande och mer realistisk metod för förvaltningsstyrning. Ett negativt drag hos rambudgeteringen är enligt flera att den kan ge nämnderna för stora friheter att disponera över medel om den inte kombineras med restriktioner. "Man måste ha en stark ledning så att man inte bara släpper iväg det, så det blir någon sorts 'laissez aller'-politik."

Beställar-/utförarmodellen eller kontraktstyrning var vid tidpunkten för vår undersökning det senaste tillskottet till floran av makrostyrnings-

tekniker. Flera av de intervjuade, främst dock tjänstemän, tog upp denna teknik till diskussion. Skillnaden mellan målstyrning och kontraktsstyrning är, som några påpekar, i princip inte så stor. Kontraktsstyrning kan ses som en utveckling av målstyrning. En av dem säger sig uppfatta målstyrning på ett konkret plan "ungefär som att man har en köpare och en säljare". Man upprättar ett kontrakt. Båda parter är noga med att precisera vad som skall levereras och till vilket pris. Man ser till att kontraktet verkligen uppfylls. I denna beskrivning framstår som en av fördelarna med kontraktsstyrning i förhållande till målstyrning att motivationen för utvärdering ökar. Detta påpekas även av andra. En annan upplevd fördel är en klarare rolluppdelening, där politikerna enbart har beställarfunktioner. Produktionsansvaret finns hos entreprenörer eller en egen kommunal produktionsapparat som dock inte är politiskt styrd utan har en professionell ledning. En tjänsteman menar att kontraktsstyrning leder till

en fördjupning av demokratin, om man tydligare har politik och beställare i en organisation – alltså skiljer bort utföranderollen i ett köpa-säljförhållande. (ip 816/90)

Politikernas ställning förstärks "genom att de inte sitter i knäet på den verkställande delen". Väljarna kan ställa tydligare krav på politikerna och politikerna på tjänstemännen. Kontraktsstyrningen kontrasteras med kommunalnämnderna där politikerna blandades in i verkställigheten. "Vi återinförde den gamla bypolitiken ... och en tjänstemannaorganisation som tappade specialiseringen."

Om man jämför argumentationen på statlig och kommunal nivå är det uppenbart – och ganska naturligt – att frågan om hur makrostyrningen påverkar förhållandet mellan politiker/tjänstemän och allmänheten tilldrar sig ett större intresse på kommunal nivå. Som vi strax skall se är det också från demokratiska utgångspunkter som makrostyrningen på kommunal nivå har kritiserats.

Makrostyrning som föreställning

Den övervägande inställningen till makrostyrning är alltså starkt positiv bland de intervjuade. Man inser visserligen problemen, men fördelarna anses vara så stora att man måste försöka komma till rätta med problemen. Några stora skillnader mellan undersökningsgrupperna i fråga om denna allmänt positiva inställning finns egentligen inte. Tjänstemännen är inte mer positiva än politikerna, vilket man möjligen kunnat tänka sig med tanke på den vidgning som sker av deras handlingsfrihet. Snarare finns det en tendens att politikerna är mer positiva än tjänstemännen. Det kan dock inte

uteslutas att vissa politiker, särskilt bland riksdagsledamöterna, har en alltför okomplicerad inställning till makrostyrningen p.g.a. bristande insikter. Vad politikerna ser som en fördel i makrostyrningen är framför allt en ökad klarhet om ansvarsuppdelningen mellan dem och tjänstemännen och en ökad möjlighet att skjuta över besvärliga beslut på tjänstemännen. Tjänstemännen har i grunden samma inställning att politik och administration bör och kan skiljas åt på detta sätt men är rädda för att politikerna inte fullföljer sina uppgifter inom makrostyrningen. En grupp utmärks genomgående av viss negativism och det är departementsråden. Departementsråden är en grupp som kommer i kläm i maktspelet mellan politiker och verkstjänstemän på den statliga sidan. De kan varken njuta av fördelarna av en ökad handlingsfrihet som andra tjänstemän eller av ökad klarhet om ansvarsuppdelningen som politikerna. I genomförandesammanhang är departementsråden en nyckelgrupp och deras bristande motivation att engagera sig i makrostyrningsfrågorna har också inneburit svårigheter i dessa sammanhang (se nästa avsnitt).

Björn Rombach erhåller i sin undersökning från 1989 av målstyrning i Stockholms läns landsting liknande resultat. I undersökningen intervjuades ett urval ledande politiker och landstingsrådssekreterare om hur landstinget styrs, hur de själva och deras parti styr landstinget samt vad målstyrning innebär i landstinget. Den allmänna inställningen till målstyrning var positiv. Det framkom många kritiska synpunkter men bara några få var skeptiska eller hade en kluven inställning. Ingen var riktigt negativ till målstyrning. Rombach ställer frågan varför det så lätt blir ett ja till målstyrning. Hans svar kan summeras så att målstyrning framstår som en självklarhet i den effektiva och moderna organisationen. Hur kan man motsätta sig att en organisations verksamhet skall styras av sina mål, frågar han retoriskt. Uppfattningen om målstyrningens överlägsenhet grundar sig inte på en noggrann vägning av för- och nackdelar utan har karaktären av ett axiom. Som Rombach påpekar presenteras målstyrning så gott som alltid som vore det en värderingsfri teknik. Även detta är en förutfattad mening (Rombach, 1991, s.70–76).

På samma sätt finns hos det stora flertalet intervjuade i denna undersökning en starkt utbredd optimism om att makrostyrningen skall segra över mikrostyrningen. Denna förtröstan har egentligen ingen annan grund än tron på att makrostyrningen är den rationella lösningen på styrproblemen. Förnuftet kommer i det långa loppet att visa sig starkare än traditionen och andra svårkontrollerbara krafter. Negativa attityder kommer att övervinnas och nödvändig kompetens – vilken den nu än är – kommer att införskaffas eller inläras.

Förklaringen till detta kan inte vara någon annan än rationalitetsföreställningarnas starka grepp om eliterna i vår politiska kultur. Dessa föreställningar har flera viktiga funktioner. De har en övertygande kraft som

normkälla och talar om på ett enkelt och logiskt sätt hur organisationer bör styras (Brunsson, 1990, s.111). De har också en viktig roll för att skapa mening åt de sociala sammanhangen (Olsen, 1990, s.58 f; Brunsson, 1990, s.106 f). Rationalismens enkla kategorier ger klarhet och reda åt tänkandet kring komplexa samhällsfrågor. För politikerna är rationalitetsmodellen värdefull genom att den gör det möjligt för dem att inför medborgarna framstå som ansvariga för skeendet (Lundqvist, 1991, s.222). Makrostyrningskoncepten uppfyller både kraven på enkelhet i begreppen (mål-medel, beställare-utförare) och på identifierbart ansvar (politiker bestämmer målen, som förverkligas av tjänstemännen). De nya styrkoncepten framstår således som meningsfulla normer för styrning, inte bara för politiker och tjänstemän utan också för medborgarna.

Ett utflöde av det rationalistiska tänkesättet har varit den sociala ingenjörskonst som allmänt ansetts präglade den svenska välfärdsstatens uppbyggnad. Den sociala ingenjörskonsten var i första hand ett verk av experter och specialister, som aktivt medverkade i utformningen av den offentliga politiken. Men politikerna har utan större bekymmer tagit till sig rationalistiska lösningar på samhällsproblemen (Lundqvist, 1991, s.78–86). Makrostyrningsformerna kan utan vidare betecknas som ett utslag av en sorts ingenjörskonst, som kanske snarare borde kallas administrativ än social. Bakom lanserandet av dessa koncept ligger tjänstemän vid olika specialismyndigheter eller fristående experter. Särskilt på den kommunala sidan handlar det till stor del om konsulter. På attitydplanet finns det ingen tvekan om att politikerna ställer sig bakom de nya styrsystemen. Hur det förhåller sig på beteendepplanet är en annan fråga, som det nu finns anledning att titta närmare på.

Vad hände sedan?

Staten – på stället marsch?

Utvecklingen av makrostyrningen på den statliga sidan under 1990-talet kan karaktäriseras som x antal steg framåt och y antal steg bakåt. Huruvida x är större, lika med eller mindre än y är svårt att säga. Låt oss börja redovisningen med stegen bakåt.⁹

Stora förhoppningar hade knutits till de fördjupade anslagsframställningarna (FAF) som skulle införa ett moment av långtidsplanering och alternativtänkande i budgetprocessen. Förhoppningarna infriades emellertid inte och skulden för misslyckandet faller på både myndigheterna och regeringen. Regeringens myndighetsspecifika direktiv som skulle styra myndigheternas arbete med FAF innehöll alltför få och otydliga uppgifter om antagna eller planerade förändringar i förutsättningarna för myndigheternas verksamhet. I avsaknad av sådana styrande premisser har myndigheterna

inte ansett sig kunna eller vilja redovisa några beslutsunderlag för omprövning av sin verksamhet. FAF har med andra ord mer haft karaktären av traditionella anslagsframställningar där nya eller bristfälligt tillgodosedda behov har identifierats. Kraven på att lämna FAF har därför tonats ned under senare år och i ELMA-utredningen från 1995 föreslås att de avskaffas.

Mer framgångsrika tycks förändringarna av regleringsbrevens – instrumenten för regeringens kortsiktiga styrning av myndigheterna – ha varit. Fram till 1990 innehöll regleringsbrevens enbart en finansieringsdel där regeringen angav dispositionsrätt m.m. för de anvisade medlen. Resultatstyrningen ansågs kräva att regleringsbrevens även inkluderade en verksamhetsdel, där mål och resultatkrav angavs. Budgetprocessens mål och ambitioner har enligt RRV också satt sin prägel på regleringsbrevens utformning dispositionsmässigt och terminologiskt. Men RRV konstaterar också att innehåll och kvalitet i regleringsbrevens varierar starkt, både för olika myndigheter och över tiden. Regeringskansliet har haft svårt att formulera mål som är konkreta och vägledande för myndigheterna.

Som det stora framgångsnumret framstår emellertid myndigheternas årsredovisningar som började lämnas till regeringen hösten 1992. Årsredovisningarna syftar längre än till en traditionell ekonomisk uppföljning. Prestations- och effektmätningar görs regelbundet och myndigheterna kopplar också samman den ekonomiska och verksamhetsmässiga redovisningen. Årsredovisningen skiljer sig från andra budgetdokument genom att den revideras.

Årsredovisningens betydelse har enligt RRV ökat, framför allt genom myndigheternas stigande ambitioner i fråga om resultatrapporteringen. Numera framstår årsredovisningen som ett centralare dokument i budgetprocessen än anslagsframställningarna. Stora problem finns emellertid i fråga om Regeringskansliets användning av resultatinformationen. Problemen sammanhänger enligt ELMA med brister i Regeringskansliets sätt att följa upp och utvärdera myndigheternas resultat. Det brister även i utkrävandet av ansvar när resultatkrav inte uppnås.

Något avgörande genombrott för makrostyrningsmetoderna innebar således inte 1989 års reformer av budgetprocessen. Återigen är det myndigheterna som svarar för det mest framgångsrika inslaget i utvecklingen – årsredovisningarna. I Regeringskansliet är alltså problemen betydande när det gäller att hantera de nya metoderna. I de utvärderingar som gjorts under första hälften av 1990-talet beskrivs Regeringskansliet omväxlande som en flaskhals och en svag länk. Ännu 1996 konstaterar RRV att myndigheterna svävar i ovisshet om huruvida den information de tar fram kommer till användning. Såväl inom myndigheterna som hos de potentiella användarna själva inom Regeringskansliet finns uppfattningen att resultatredovisningarna skrivs mera för granskarna (revisorerna) än för användarna (departementen).

Kommunerna – demokratin i fara?

De organisatoriska förändringarna i kommunerna har under 1990-talet varit betydande. En stor del av dessa förändringar har gällt styrsystemen. Vi har ovan konstaterat att mål- och resultatstyrningen hade fått en stor utbredning på kommunal nivå redan vid decenniets början. Denna utveckling har fortsatt därefter, om än i långsammare takt. Kontraktsstyrningen har inte blivit samma succé. 1993 hade endast 16, vanligtvis större, kommuner infört beställar-/utförarmodellen för hela den kommunala organisationen. Inom de mjuka sektorerna som barnomsorg, vård av äldre och handikappade samt grundskolan fanns beställar-/utförarorganisation på politisk nivå bara i omkring 10 procent av kommunerna vid mitten av 1990-talet (SOU 1993:90, s.129; SOU 1996:169, s.19).

Utvecklingen har undersökts av den parlamentariskt sammansatta Kommunala förnyelsekommittén. Kommittén har haft i uppdrag att utvärdera konsekvenserna av de organisatoriska förändringarna och de nya verksamhetsformerna med avseende på bl.a. demokrati, effektivitet, kvalitet, fördelning av kommunala nyttigheter och samhällsekonomiska konsekvenser. Kommitténs slutsatser bygger i stor utsträckning på vetenskapliga undersökningar som kommittén låtit utföra. I fråga om styrningsfrågorna handlar det om fallstudier av enstaka kommuner.

Undersökningarna pekar mot att målstyrningen i de undersökta kommunerna allmänt sett är svagt utvecklad. Men framför allt brister det när det gäller utvärderingarna av den kommunala verksamheten. Situationen är genomgående bättre inom de tekniska sektorerna. I fråga om målens tydlighet och utvärderingarnas frekvens och kvalitet tycks det inte spela någon roll om kommunen har få eller många nämnder eller om kommunen har en inriktning mot marknadisering och konkurrensutsättning eller ej. Målstyrningen är således lika dåligt utvecklad i de kommuner som i övrigt kännetecknas av organisatorisk förnyelse som i de mer traditionellt organiserade.

Den fallstudie som gjorts av en kommun som infört en beställar-/utförarmodell visar dock på tydliga skillnader i förhållande till en kommun som styrs på traditionellt sätt. Målstyrning fanns i båda kommunerna men kraven på verksamheterna var fler och mer detaljerade i den kontraktsstyrda. I denna kommun fanns också en utvärderingsskyldighet inskriven i kontrakten. Utvärderingarna skedde lokalt i samtliga undersökta verksamheter i båda kommunerna. Någon systematisk utvärdering av hela den kommunala verksamheten förekom inte i någondera kommunen. Den praktiserade rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän var tydligare i den kontraktsstyrda kommunen, vilket gjorde ansvarsförhållandena lite klarare (SOU 1996:169, s.31-42).

Kommitténs slutsatser av utvärderingen av de nya styrformerna är koncentrerad på de demokratiska effekterna. De ekonomiska effekterna har va-

rit svåra att isolera. Enligt kommitténs uppfattning har svårigheten att formulera klara, uppföljningsbara mål och bristerna i uppföljningen medverkat till att försvaga fritidspolitikernas inflytande. Kommittén utesluter inte att den höga omsättningen av fritidspolitiker har ett samband med deras allmänt försvagade ställning i de nya kommunala organisationssystemen. Chefer, även på lägre nivå, har fått ett ökat ansvar för att balansera behov och resurser. Därmed har det uppstått en obalans i styrningens innehåll till förmån för de ekonomiskt rationella lösningarna. Enligt kommitténs mening måste demokratiaspekter beaktas i betydligt större utsträckning i det fortsatta förnyelsearbetet. Kommittén rekommenderar att demokratiska konsekvensanalyser utarbetas inför större organisatoriska förändringar (SOU 1996:169, s.62–66, 125–147).

Makrostyrning som realitet

Utvärderingar som gjorts av de makrostyrningssystem som var under genomförande då våra intervjuer företogs visar således att utfallet inte blivit det åsyftade. Det är framför allt den politiska nivån i stat och kommun som inte förmår leva upp till föresatserna. Tydliga mål och planeringsföresättningar formuleras inte, meningsfulla utvärderingar beställs inte och de som kommer fram tas inte om hand på rätt sätt etc. De farhågor som uttalas av åtskilliga tjänstemän i vår undersökning bekräftas således.

Bristande överensstämmelse mellan intentioner och genomförande är förvisso inget okänt fenomen i det politiska livet. Men inkonsistensen när det gäller makrostyrningsreformerna utmärks särskilt av två förhållanden. Det ena är systematiken. På alla politiska nivåer och inför många olika slag av makrostyrningssystem finns denna konflikt mellan föreställning om vad som kan uppnås och vad som faktiskt uppnås. Det andra förhållandet är den ständiga upprepningen av mönstret. En misslyckad reform följs gärna av nya misslyckanden. De politiska systemen tycks i stor utsträckning "glömma" sina misstag på detta område (jfr Brunsson, 1990, s.36). Denna slutsats bör dock nyanseras något. Det är inte samma makrostyrningssystem som upprepas. Det sker förändringar som troligen innebär att styrsystemen anpassas bättre till de förutsättningar som gäller för de politiska organens arbetssätt. Över tiden har det skett en uttunning av makrostyrningsbegreppens rationella renlärighet.

Vad beror dessa förhållanden på? Varför misslyckas implementationen av makrostyrningssystemen och varför upprepas misslyckandena?

En ofta hävdad uppfattning är att den politiska beslutsprocessen kännetecknas av en annan "logik" än den administrativa. Nils Brunsson har utvecklat en teori om skillnader mellan "avspeglande" och "handlande" organisationer. De egenskaper som utmärker en avspeglande organisation finns

ofta hos politiska organisationer. Företag och administrativa organisationer har i stor utsträckning egenskaper som hör ihop med handlande organisationer (Brunsson, 1981). Björn Rombach som betraktar landstinget som en avspeglade organisation menar att målstyrning inte passar en sådan organisation. Den avspeglade organisationen utmärks bl.a. av olikhet i rekrytering och konflikt som organisationsprincip. Målstyrning däremot kräver enighet på ideologisk nivå (Rombach, 1991, s.88–95).

Krafter i de politiska organisationernas omgivning verkar också i mikro-styrningsriktning. De kan bara antydas här. En sådan kraft är partiväsandets fortgående försvagning som en ideologiskt sammanhållande kraft. Denna försvagning leder till ett ökat behov för politikerna att förankra sina ställningstaganden hos lokala och andra opinioner som företräder partikulära intressen. I samma riktning verkar massmediernas arbetssätt, bl.a. deras inriktning på det individuella och spektakulära fallet. Som vi tidigare visat i denna undersökning upplever den politiska och administrativa eliten massmedierna som en allt viktigare maktfaktor i dagens samhälle. Den kanske enda yttre kraft som verkar i makrostyrningsriktning är den fortgående krisen i de offentliga finanserna. Den framtvingar övergripande politiska ställningstaganden av målsättningskaraktär.

Man frågar sig naturligtvis varför politiker beslutar införa styrsystem som strider mot grundläggande egenskaper hos de politiska beslutsorganisationerna och mot starka krafter i omgivningen. En möjlig förklaring är att besluten tillkommit på initiativ av tjänstemän och experter och i all tysthet passerar de politiska instanserna, eftersom de saknar politiskt kontroversiellt innehåll. Det skulle vara först vid tillämpningen av de nya systemen som politikerna upptäcker hur tokigt det blivit. Det är fullt möjligt att tjänstemän och experter kan "lura" politikerna en eller annan gång men inte hur många gånger som helst – och då står vi åter framför mysteriet med de upprepade politiska misslyckandena med makrostyrningsreformerna.

Det finns två tolkningsmöjligheter. Den ena är att dessa misslyckanden är genuina i den meningen att politikerna varje gång haft intentionen att arbeta efter makrostyrningens förutsättningar men inte klarat av det. Politikerna kan liknas vid alkoholister som gång på gång avlägger nykterhetslöften men ständigt återfaller. Den andra tolkningen innebär att misslyckandena är resultatet av att politikerna inte förstår eller låtsas inte förstå de krav som makrostyrningen ställer på dem. Man ansluter sig till reformerna tilltalad av deras normativa och meningsskapande innebörd men accepterar inte makrostyrningen som faktisk arbetsmetod. Det handlar då snarast om alkoholister som obekymrat fortsätter att supa därför att de inte förstått det avlagda nykterhetslöftet eller inte bryr sig om det.

Rombach tycks luta åt alternativet "den obekymrade alkoholisten", då han konstaterar att ingen politiker vid själva styrandet kände sig nämnvärt bunden av beslutet att målstyra (Rombach, 1991, s.78). Även i denna un-

dersökning finns det en del som talar för att politikerna är obekymrade snarare än obotliga alkoholister. Politikerkategorierna (inkl. statssekreterarna) talar vitt och brett om makrostyrningens fördelar, men särskilt riksdagsledamöterna har en bristande insikt om de problem den för med sig i verkligheten. Detta tyder knappast på att politikerna har en djupare förståelse för vad makrostyrningen kräver av dem.

Slutord

Det står således alldeles klart att makrostyrningskonceptet brister i verklighetsförankring. Detta har lett till att det förkastas av många akademiska företagsekonomer och statsvetare. Bland organisationsexperten arbetar man dock oförtrutet vidare och söker närma konceptet till verkligheten. En kommitté, som utsåg några väl fungerande myndigheter till "Kronorna bland verken", fann att dessa prisade myndigheter med något undantag inte givits särskilt tydliga, enkla eller motsägelsefria mål. Ändå fungerade målstyrningen beroende på att myndigheterna själva formulerat sina produktionsmål genom att tolka de politiska inriktnings- och effektmålen och översätta dessa till strategi, verksamhetsidé och produktionsmål. Denna form av styrning kallar kommittén för resultatstyrning. Den skiljer sig från målstyrning genom att uppdragstagaren formulerar målet. Uppdragsgivaren ger kanske inte mer än sitt tysta bifall, men har alltid möjlighet att gå in med korrigeringar (Att lyckas i offentlig förvaltning, 1992, s.77–85).

Dessa tankar framförs, som vi sett, också i några av våra intervjuer. Det är emellertid svårt att se att de är förenliga med den maktfördelning mellan politiker och tjänstemän som makrostyrningskonceptet bygger på. Om myndigheterna själva får en framträdande roll i målformuleringsprocessen kan naturligtvis följden bli att de i praktiken styr sig själva och att således politik och administration på nytt blandas samman. En makrostyrning i enlighet med dessa idéer kan alltså undergräva de premisser som själva konceptet vilar på, men den leder möjligen också fram till en mer realistisk och hållbar form av förvaltningsstyrning.

11

Särpräglat eller ordinärt? Det kommunala toppskiktets attitydmönster

I förberedelserna till projektet hade vi ett slag ambitionen att studera policyutformningens och policytillämpningens främsta aktörer på såväl nationell som regional och lokal nivå. Vi insåg omsider att denna uppgift skulle bli oss övermäktig. Det regionala perspektivet måste vi helt lämna därhän och vad angick den lokala nivån tvangs vi inrikta oss på några smärre aktörs-kategorier i de folkrikaste kommunerna. En begränsning har också ofrånkomligen legat i det faktum att de utvalda kommunala befattningshavarna representerar ett skikt som inte fanns med i 1970-talets undersökning. Något material för att belysa förändringar över tid – fränsett våra sagesmäns retrospektiva utsagor – har vi således inte haft tillgång till. Dessa begränsningar till trots har vi funnit vår "kommunala strimma" väl värd vår uppmärksamhet. Även om vi lagt tyngdpunkten på den statliga nivån har de kommunala befattningshavarnas värderingar och attityder givit anledning till åtskilliga analyser och jämförelser. I detta kapitel skall de kommunalt verksamma eliterna placeras i centrum för redogörelsen.

Framställningen i denna bok har bl.a. disponerats på så sätt att kapitlen innehållit material och analyser som avsett såväl nationell som kommunal nivå. Undantaget är kapitel 6, "Tjänstemäns och politikers rolluppfattningar". Här hade givetvis de kommunala befattningshavarna kunnat föras in. En jämförelse av hur man sett på relationerna politiker-administratörer i statlig respektive kommunal miljö är emellertid en av vår undersöknings viktigare frågeställningar, och den bör därför analyseras först när relevanta data från bägge dessa miljöer blivit presenterade. Analysen har därför fått anstå till detta kapitel.

Inledningsvis skall lämnas några notiser om våra intervjupersoners antecedentia med tonvikten lagd på jämförelser mellan dem som är verksamma på nationell nivå och på kommunal nivå i landets största städer. Det blir fråga om en rekapitulering av några data som lämnades i kapitlen 3 och 4 plus ytterligare några här framtagna uppgifter. Kapitlet fortsätter med en redovisning av de attityder som kunnat registreras till den kommunala självstyrelsen och till några reformer av den kommunala organisationen. En hu-

vudpunkt blir härvid att jämföra politikers och tjänstemäns uppfattningar. Härfter följer avsnittet om rolluppfattningar m.m. Allra sist görs några sammanfattande reflexioner om likheter/olikheter mellan aktörerna på statlig respektive kommunal nivå med stöd av de data som tagits fram i detta kapitel och, framför allt, i de föregående kapitlen.

Social bakgrund, politisk profil m.m.

Jämförelsen mellan riksdagsledamöter och kommunpolitiker kan göras kort. Det är endast att konstatera, att i allt väsentligt är deras bakgrund och egenskaper identiska eller likartade. De skillnader som trots detta finns skall kommenteras i det följande.

Vad gäller tjänstemän ställer sig saken något annorlunda. En jämförelse som bygger på totalsiffror för stats- respektive kommunaltjänstemännen blir i många fall meningslös; bägge grupperna är alltför heterogena för att detta skulle ge resultat av värde. För att exemplifiera: Den utbildningsbakgrund som kan redovisas för de kommunala tjänstemännen är följande: Av kanslicheferna har två av tre juristutbildning och av socialcheferna har tre av fyra socionomutbildning. Det gör dem uppenbarligen sinsemellan högst olika. När de på detta sätt särskiljs framstår de som unika i ett jämförande perspektiv. Ingen statstjänstemannagrupp har mer än en tredjedel jurister och socionomutbildning är en sällsynt utbildningsbakgrund.

Några jämförelser av övergripande slag är dock möjliga. Det kan således konstateras att de kommunala tjänstemännen inte i samma grad som de statliga haft en anknytning till huvudstaden. Omdömet gäller såväl uppväxt som utbildning. De har vidare, med faderns socialgrupp som mått, ett avsevärt lägre socialt ursprung än sina tjänstemannakollegor på statlig nivå. I bägge dessa avseenden uppvisar de kommunala tjänstemännen större likhet med rikspolitikerna och kommunpolitikerna än med statstjänstemännen.

Ett förhållande, där jämförelser med motsvarande data på statlig nivå saknar egentligt intresse, är i vilken grad de kommunalt verksamma växt upp i den kommun där de fullgör sina sysslor. Detta gällde 40 procent inom var och en av politikergrupperna, 20 procent av kanslicheferna och 15 procent av socialcheferna. Här är det den förhållandevis låga politikerandelen som förtjänar uppmärksamhet. Blott en minoritet av toppolitikerna är tydligen den egna kommunens söner eller döttrar. Undersökningen gäller dock i huvudsak befolkningsmässigt starkt expanderande kommuner; situationen för hela kommunbeståndet kan förmodas vara att andelen infödda politiker är avsevärt högre.

Vår undersökning av var de intervjuade tjänstemännen haft sin huvudsysselsättning under tiden fram till den anställning som gällde då intervjuandet ägde rum gav en bild av en mycket stationär kår. Ytterst få hade nå-

gon större erfarenhet från verksamhet utanför den offentliga sektorn och inom denna var förflyttningarna mellan olika förvaltningar sällsynta. Det kan konstateras att de kommunala tjänstemännen vid en jämförelse med de statliga framstod som betydligt mindre rörliga. Det bör också här särskilt påpekas att gränspassagerna mellan statlig och kommunal verksamhet praktiskt taget lyste med sin frånvaro, mätt på det vis vi gjort.

Vad härefter gäller den allmänpolitiska inriktningen sådan denna gick att avläsa på vänster–högerskalan kan först konstateras att den för politikernas vidkommande inte bjöd på några överraskningar. De socialdemokratiska kommunstyrelseordförandena hamnade på ett genomsnitt som obetydligt avvek från partikamraternas i riksdagen. Att de borgerliga kommunalråden skulle hamna ett gott stycke till höger om de borgerliga riksdagsledamöterna var helt väntat med tanke på att de förstnämnda till 60 procent var moderater medan motsvarande siffra för riksdagsledamöterna var knappt 40 procent.

De kommunala tjänstemännens politiska profiler var däremot särpräglade. Kanslichefernas genomsnittssiffra låg visserligen nära de statliga verksamstemännens, dvs. klart men inte utpräglat åt höger och härom är inget att säga. Däremot förtjänar uppmärksammas att drygt en tredjedel markerade sig för 0-alternativet; de deklarerade med andra ord en fullständig politisk neutralitet. Sådana markeringar hörde till de mycket sällsynta undantagen för statstjänstemän oavsett var i förvaltningsapparaten de verkade. Kanslichefsgruppen, men endast denna, verifierar Aberbachs m.fl. hypotes att tjänstemän på grund av position och läggning tenderar ”to pull toward the center” (se kapitel 4).

Socialcheferna hamnade på genomsnittssiffran $-1,9$, dvs. långt till vänster om alla de rena tjänstemannakategorierna på statlig nivå och i höjd med de socialdemokratiska kommunalråden. För statstjänstemännen kunde vi konstatera att de som tjänstgjorde inom välfärdssektorn, tagen i vid bemärkelse, uppvisade en förhållandevis tydlig vänsterprofil. Det är knappast en djärv förmodan att det också på kommunal nivå är verksamhetsinriktningen som slår igenom.

En annan frågeställning gäller hur nära kontakter de som är verksamma inom den offentliga sektorn har med det omgivande, ”civila” samhället. Vi har använt oss av två skilda datamängder för att utröna detta. Det ena är en registrering av i vilken omfattning de är medlemmar i föreningar av skilda slag. Att politikerna på nationell och kommunal nivå jämte statssekreterarna skulle komma att toppa en sådan sammanställning var tämligen självklart. Vad gäller de rena tjänstemannakategorierna kan de kommunala tjänstemännen noteras för den högsta siffran. Denna låg dock inte markant över de övriga kategoriernas.

Vårt andra mått avsåg en av våra intervjupersoner gjord beräkning av hur omfattande deras kontaktutbyte var med några särskilt angivna or-

gan/organisationer och persongrupper. Vi fann påtagliga skillnader mellan statlig och kommunal nivå i fråga om frekvensen i förbindelser. Dels kunde vi observera en närhet, manifesterad i kontakter, som präglade hela den kommunala apparaten men som i ett jämförande perspektiv framstod som särskilt anmärkningsvärd vad gällde förhållandena mellan politiker och tjänstemän. Dels låg de kommunala befattningshavarnas utbyte med externa aktörer – medborgare, privata företag, intresseorganisationer och journalister – på en högre nivå än hos deras statliga motsvarigheter.

Synen på kommunernas ställning

Den kommunala självstyrelsens utformning och omfattning har varit ett stående tema i samhällsdebatten, ständigt på nytt aktualiserat av ett fortgående förändringsarbete. Ibland har reformverksamheten varit mycket tydlig. Ibland har den i efterhand med förvåning eller irritation konstaterats som ett faktum och markerats i frågan: Hur hamnade vi i det här läget?

Huvudtrenden kan dock utan tvivel beskrivas i form av det påstående som vi konfronterade våra intervjupersoner med: "Under de senaste decennierna har kommunernas handlingsutrymme på det hela taget ökat till följd av avregleringar och decentraliseringar." Vi formulerade oss på detta sätt i medvetande om att en och annan skulle komma att ifrågasätta påståendet. De blev utsatta för en provokation som förhoppningsvis skulle utlösa en livlig argumentering för deras bedömning.

Samtliga intervjupersoner ombads reagera på påståendet. Alla grupper uppvisade samma svarsmönster, dvs. en övervägande positiv inställning, högst riksdagsledamöterna (87 procent) och lägst verkstjänstemännen (55 procent). Det näst vanligaste alternativet var "både-och/tveksam". Det samlade merendels ca 10–20 procent av de svarande. Det negativa alternativet blev praktiskt taget oanvänt. Endast sju personer, samtliga statstjänstemän, noterades för detta.

Avvek kommunrepresentanterna på något sätt från övriga grupper? Högst obetydligt, men där så skedde var det just på den punkt vi väntat oss, nämligen vad gällde påståendets riktighet. Detta bestreds av fyra kommunpolitiker och två kommunala tjänstemän. Dessas grundinställning var emellertid utan minsta tvivel ett starkt önskemål om större handlingsutrymme. Räknas de in i vad som ovan beskrivits som den positiva gruppen kommer bägge de kommunala kategorierna upp i samma höga procenttal som riksdagsledamöterna.

De kommunala företrädarna fick också en fråga om de tyckte att riksdag och regering hade tillräckliga möjligheter att styra kommunerna. En inte obetydlig kritik mot den aktuella situationen kunde spåras. En fjärdedel av de svarande antecknades sålunda för kodningsalternativet "möjligheterna

mer än tillräckliga, för starka". Nära hälften gav dock ett enkelt ja som svar. Politiker och tjänstemän skiljde sig inte mycket åt, men återigen kan konstateras att kritiken var något mer uttalad inom politikergruppen.

För att nu återvända till den fråga som ställdes till alla intervjuade, så ombads de inte enbart att tillkännage sin inställning till inriktningen av förändringen av den kommunala självstyrelsen. I en följdfråga uppmanades de att också ange skäl för sin uppfattning. Inte överraskande blev det de kommunala befattningshavarna som kodades för flest redovisade skäl, följda av en grupp bestående av riksdagsledamöter, statssekreterare och departementsråd medan övriga statstjänstemannakategorier uttalade sig mindre specificerat. Kodningen avsåg de problemområden som de svarande aktualiserade och någon systematisk undersökning av samband häremellan och inställning till reformen blev inte gjord. Den nyss redovisade kompakta övervikten för en positiv bedömning av reformarbetet, jämte den omständigheten att många uttalade sig på ett ytterst allmänt sätt, skulle ha gjort en sådan undersökning tämligen meningslös. Några kommentarer till de resultat som framkom är dock befogade.

Det kan för det första konstateras att de två grupperna av kommunala befattningshavare klart oftare än övriga respondenter uppehöll sig kring frågekomplexet hur den kommunala verksamheten skulle finansieras. Resonemangen utvecklades ofta på så sätt att den positiva inställningen var villkorad: Ett ökat kommunalt ansvarstagande förutsatte att statsmedel sköts till. Den andra kommentaren gäller kodningsalternativet "demokrativärden". Reflexioner kring detta tema gjordes tämligen ofta av riksdagsledamöter, statssekreterare och departementsråd, medan kommunrepresentanterna sällan fann skäl att ta upp sådana resonemang. Den tredje kommentaren gäller svarsmönstret hos kommunpolitiker respektive kommunala tjänstemän. Det var praktiskt taget identiskt.

Frågebatteriet kompletterades med att intervjupersonerna ombads anlägga synpunkter på statsmakternas ambitioner att åstadkomma en ungefär likartad servicenivå i rikets kommuner. Det blev under intervjuprocessens fortgång uppenbart att detta var en problematik som för många framstod som främmande och svårhanterlig med svarsbortfall och svävande utsagor som följd.¹ Detta gällde i synnerhet statstjänstemännen, varför analysen begränsas till riksdagsledamöterna och kommunföreträdarna.²

För alla tre kategorierna kodades 40–45 procent av de svarande för alternativet "både-och/tveksam". Härtill kom att drygt 10 procent av såväl riksdagsledamöter som kommunaltjänstemän "passade" eller inte kunde prestera ett kodningsbart svar. De angivna siffrorna ger onekligen en bild av den osäkerhet som frågeställningen skapade. Det måste dock framhållas att åtskilliga både-och-resonemang var innehållsrika och mera tydde på medvetenhet om en besvärlig problematik än på bristande förmåga att tränga in i frågeställningen. Studera exempelvis följande svar från en kommunpolitiker:

Ja, det är ett reellt dilemma, det skall icke förnekas ... För det första så är ju förutsättningarna olika. Alla kommuner har icke samma ekonomiska förutsättningar att nå en viss ambitionsnivå på servicen. För det andra är behoven väldigt olika. En landsbygdskommun i Norrlands inland har en annan struktur än en storstadskommun ... och de sociala behoven är olika ... Så det måste man först ha respekt för att både behov och förutsättningar att tillgodose behoven är olika. Sedan om man går in på mer sofistikerade delar av målsättningen med verksamheten ... så är det enligt min mening kolossalt svårt att säkra det med hjälp av regler. Det måste säkras genom att man höjer medvetenhetsnivån – målmedvetenheten i det ordets djupaste mening – och att man ökar det professionella kunnandet. Det är det som säkrar lika behandling i någon mening. Regler kan säkra likabehandling i förhållande till reglerna men inte med säkerhet i förhållande till det uppnådda resultatet. (ip 709/1990)

Intressant är också fördelningen hos dem som angav en positiv respektive negativ inställning. Hos riksdagsledamöterna översteg andelen positiva andelen negativa med 28 procentenheter, hos kommunaltjänstemännen var det helt jämnt mellan de bägge alternativen medan det hos kommunpolitikerna var ett överskott av negativa med 18 procentenheter. Det existerade med andra ord en betydande brist på överensstämmelse mellan politikerna på riksplanet och dem som innehade de centrala posterna i de största kommunerna. Särskilt stor var diskrepansen mellan politikerna på respektive nivåer.

Tabell 11.1. Riksdagsledamöters kommunalpolitiska efarenheter.

		Landstingskommunala uppdrag		totalt
		ja	nej	
Lokalkommunala uppdrag	ja	11	29	40
	nej	3	2	5
	totalt	14	31	45

Det kan här vara läge att redovisa riksdagsledamöternas kommunala erfarenheter. Som tabell 11.1 visar var de högst betydande. Endast två personer saknade helt sådan erfarenhet. Till tabellens siffror kan läggas att vid tiden för intervjuandet satt 12 av ledamöterna alltiämt i kommunfullmäktige och tre i landstingsfullmäktige.³ Den nyss påpekade skillnaden i synen på ett centralt kommunalpolitiskt problem framstår härmed som mycket tydlig. Våra många tidigare lämnade bevis för positionens och miljöns be-

tydelse för inställningen får här ett talande tillskott. Kommunpolitiker engagerade i rikspolitiken hade i många fall en annan syn på hur ramarna för kommunerna borde utformas än de som enbart hade den kommunala politiken som sitt verksamhetsfält. Det är dock möjligt att de sistnämndas koncentration till de allra största kommunerna kan förklara en del av skillnaden.

Slutligen ställdes intervjupersonerna inför uppgiften att göra en bedömning av hur avvägningen borde vara mellan de bägge reformvägarna "ökad handlingsfrihet" och "större likhet". Med kännedom om de nyss presenterade uppgifterna blev resultatet ungefär som väntat. Inom de tre kategorier som vi här specialstuderar anmälde 55–70 procent att de föredrog ökad handlingsfrihet. Inte en enda person ville prioritera större likhet i kommunernas servicenivå.

Attityder till några inomkommunala frågor

Vid tiden för vår undersöknings fältfas fördes en intensiv diskussion om ett antal frågor som gällde kommunernas organisation och politiska liv. Vi skall i korthet här nedan presentera våra respondenters attityder till dessa spörsmål och jämföra utfallet i de fyra grupper som vi intresserar oss för, nämligen socialdemokratiska kommunstyrelseordförande, borgerliga oppositionsledare, kanslichefer och socialchefer. Var och en av grupperna omfattade endast 14–15 svarande, vilket nödvändiggör en varsam behandling av materialet. Eftersom det inte är fråga om urval utan om totalundersökningar av entydigt definierade grupper finns dock underlag för några slutsatser om skillnader och likheter i attitydmönster mellan de olika kategorierna. Däremot är den genom sammanläggningar erhållna totala nivån vad gäller t.ex. positiva respektive negativa attityder inte alltid intressant, eftersom organisation och/eller erfarenheter i skilda kommuner kunde vara markant olika.

En av våra frågor gällde respondenternas inställning till åtgärder vidtagna i syfte att öka det s.k. brukarinflytandet. Klart mest positiva härtill var de socialdemokratiska kommunalråden. Därefter följde i nämnd ordning borgerliga politiker, socialchefer och kanslichefer. Argumenteringen för den redovisade inställningen var inom samtliga grupper ungefär lika ofta att det var bra för kommunen som att det var bra för medborgarna. Endast bland de borgerliga politikerna och kanslicheferna tillkännagav några respondenter negativa attityder. Det kan också noteras att både-och-alternativet klart oftare attraherade tjänstemannagrupperna.

Respondenterna ombads också tillkännage sina attityder till planerade eller genomförda åtgärder rörande inomkommunal decentralisering. Här var inställningen mest positiv hos socialcheferna följda av de socialdemo-

kratiska politikerna. Ingen inom dessa grupper redovisade en negativ attityd. Det gjorde däremot ungefär var fjärde person inom de bägge övriga grupperna och de odelat positiva stannade här vid ca 40 procent. De vanligaste synpunkterna på reformverksamheten hamnade i kategorierna demokrativärden och effektivitetsvärden. Som god trea kom sektorsansvar kontra lokal anpassning.

På vår fråga "Hur tycker Du att de åsiktsskillnader som finns mellan partierna på kommunal nivå avspeglar de faktiska åsiktsskillnaderna bland väljarna?" tillkännagav våra delgrupper ungefär samma uppfattning. För svaren på en sådan allmänpolitisk fråga hade man anledning förvänta sig att vederbörandes position skulle spela en mindre roll och detta visade sig också vara fallet. Vad gäller själva saken ansåg en tredjedel av de svarande att åsiktsöverensstämmelsen var god och lika många anmälde en både-och-uppfattning eller tveksamhet, medan en fjärdedel menade att avspeglingen var dålig.

Vi ställde också frågan "Vilka problem anser Du i största allmänhet vara mest angelägna för kommunerna att lösa för närvarande?" Om vi här tar fasta på vår sammanfattande kod framträder tre områden som de klart oftast utpekade, nämligen – i fallande frekvens – ekonomiska problem, institutionella reformer samt social välfärd. För bägge politikergrupperna var ekonomiska problem de vanligaste markeringarna, men tjänstemannagrupperna kom inte långt efter. Vad gäller behovet av institutionella reformer framhölls detta klart oftast av kanslicheferna, medan de socialdemokratiska politikerna representerade den andra ytterligheten, helt renons på markeringar. I fråga om social välfärd stod socialchefer och socialdemokratiska kommunalråd för de klart största andelarna. De borgerliga, som hade lägst antal markeringar, hade dock i motsats till de övriga flera nedslag i kategorin frihet, dvs. företagsfrihet och begränsad kommunal inblandning.

Vi skall avsluta denna redovisning rörande internkommunala förhållanden med att ta fram resultaten från två av våra kortvarsparståenden, vilka bägge hade med maktfördelning att göra.

Det ena påståendet lød: "Den kommunala verksamheten skulle fungera bättre om kommunstyrelsen fick en starkare ställning i förhållande till nämnder och styrelser". En av de fyra kategorierna skilde sig markant från de övriga i sitt svarsmönster. Det var kanslicheferna som uttryckte tydliga sympatier för en reform av detta slag. I de bägge politikergrupperna däremot kryssade drygt 70 procent för någon av kategorierna "med tvekan". En tvekan uttryckte likaså merparten av socialcheferna, men här fanns en något större del som markerade ett avståndstagande från påståendet. Det var alltså de bägge tjänstemannagrupperna som stod längst ifrån varandra. Deras respektive positioner inom förvaltningsapparaten bestämde med all sannolikhet utslaget.

Vårt andra kortsvarspåstående av maktkaraktär gavs en mer provokativ karaktär: "Kommunalråden har med tiden blivit de egentliga beslutsfattarna på kommunal nivå." Som var att vänta var de socialdemokratiska kommunalråden minst benägna att bejaka påståendet. Lika många tog avstånd som instämde. De borgerliga toppolitikerna och socialcheferna hade exakt samma svarsfördelning, vilket innebar att två av tre kryssade för någon av instämmandekategorierna. Härifrån skilde sig kanslicheferna markant med ett 93-procentigt instämmande, varav en betydande del instämde helt. Deras dagliga samvaro med kommunalråden hade uppenbarligen i praktiskt taget alla de stora kommunerna lett till en och samma bedömning: Det är kommunalråden som har såväl den formella som den reella makten.

Vi har härmed presenterat svarsbilderna på sex olika ämnesområden. Vad blev resultatet? Jo, ungefär så, att vart efter vi vred på vårt kalejdoskop framträdde olika bilder. En exponering av attityderna till mångskiftande ämnen resulterade i mångskiftande svarsmönster. Någon åsiktskonformitet kunde inte upptäckas, inte heller några genomgående "blockbildningar". Vid ett detaljstudium framträder två förklaringar till svarsbilderna som mer sannolika än andra. Attityderna formas av såväl grundläggande politiska värderingar som av i vad mån den egna positionen/rollen berörs. Tyngden i dessa båda bidrag till utfallet skiftar från fall till fall.

Tjänstemän och politiker – egenskaper och rolluppfattningar

I kapitel 6 har aktörerna på den statliga nivån blivit föremål för en rad analyser som tagit sikte på att fastställa hur de ser på den egna uppgiften/rollen i de politiska beslutsprocesserna samt hur tjänstemännen bedömer politikernas roll och önskvärda egenskaper och hur politikerna gör motsvarande bedömning av tjänstemännen. Nu skall motsvarande analyser göras i fråga om aktörerna på den kommunala nivån.

Om vi först ser på vilka egenskaper som våra kommunala sagesmän vill se hos tjänstemännen toppas förteckningen över samlingskoder gällande administrativ kompetens, tätt följd av moraliska kvaliteter. På behörigt avstånd följer så intellektuella/professionella kvaliteter och engagemang i policyutformningen. Tjänstemäns och politikers synsätt skiljer sig inte nämnvärt åt. Däremot förtjänar enstaka olikheter inom politikergruppen att uppmärksammas. Två av tre av de socialdemokratiska kommunstyrelseordförandena framhåller värdet av administrativ kompetens, medan däremot ingen vill ge dem en roll i policyutformningen. Kort sagt: Kommunens ledande politiker deklarerar framt att politik, det är en uppgift för politiker. Hos de borgerliga oppositionsråden är attityderna klart mindre accentuerade.

de. För socialcheferna kan noteras att de har sin kraftigaste markering då det gäller deltagande i policyutformningen. Hälften av dem ser detta som ett inslag i sin tjänstemannaroll. De gör uppenbarligen en annan bedömning än innehavaren av kommunens tyngsta politiska uppdrag.

Ser vi närmare på enstaka koder förtjänar följande iakttagelser vidarebe-
fordras. Den organisatoriska/administrativa kompetensen förknippas nästan helt med allmänna ledaregenskaper samt förmåga att delegera och välja kapabla medarbetare. De moraliska kvaliteterna är i hög grad koncentrerade till en enda kod, nämligen "mod", en egenskap som bl.a. manifesteras genom "att stå på sig", att inte dagtinga med sin egen övertygelse. Det må till sist nämnas att på den specifika koden "förmåga att ge goda råd till beslutsfattarna" även de socialdemokratiska politikerna kunde registreras för några markeringar.

I detta sammanhang kan det finnas skäl att redovisa vår bedömning av huruvida intervjupersonerna i sina beskrivningar av den önskvärda tjänstemannarollen använde sig av modern ledarskapsterminologi. Drygt en tredjedel av de svarande, med små skillnader mellan de fyra grupperna, kunde registreras för ett sådant språkbruk.

Frågan om huruvida tjänstemannarollen förändrats besvarades jakande av det stora flertalet inom var och en av våra fyra kategorier. Fyra koder dominerade. De var i nu nämnd ordning: "ökade krav och hårdare ekonomisk press", "högre effektivitet", "starkare betoning av chefsrollen" samt "större frihet i tjänsteutövningen".

Riktas härefter uppmärksamheten mot politikerrollen ger våra sammanfattningskoder följande besked. Kategorin "lyhördhet/representativitet", dvs. "demokratikoden" par preference, fick de klart flesta noteringarna. På behörigt avstånd följde härefter "moraliska kvaliteter", "engagemang i policyutformning" samt "social kompetens". Resultatet är ungefär det som kunde förväntas. Däremot är de olika kategoriernas bidrag till demokratikoden överraskande. Av socialcheferna hade 80 procent markeringar i denna kolumn, av de borgerliga politikerna 47 procent, av kanslicheferna 29 procent samt av de socialdemokratiska politikerna 7 procent, vilket innebär en enda individ. De vanligaste koderna för dessa, som i kraft av att vara ordförande i kommunstyrelsen innehade den politiska chefsbefattningen, var "moraliska kvaliteter", "social kompetens" och "aktivt deltagande i policyutformningen".

I likhet med vad som gjordes beträffande tjänstemännen skall några förhållandevis ofta anlitade enstaka koder här kommenteras. Om beståndsdelarna i "demokratikoden" först lyfts fram kan konstateras att två koder här dominerade, nämligen dels "förpliktelser gentemot det egna partiet och dess program", dels "lyhördhet och ordhållighet i förhållande till medborgarna". I bägge koderna intog de socialdemokratiska kommunalråden botenplatsen. Vad gäller karaktärs-/moralkoderna intogs toppositionerna av

anseende att stå för sitt ord samt ärlighet och oppriktighet. Till sist må uppmärksamheten fästas på att koderna för administrativ kompetens med ett undantag sällan kom till användning. Undantaget gällde "ledarskapsförmåga", vilket främst hölls fram av tjänstemannakategorierna.

Den hopbuntning och "kolumnisering" vi utsätter vårt fylliga material för leder ofrånkomligen till att många nyanser går förlorade, kanske i synnerhet i sådana fall där respondenterna anmodats uttala sig om sig själva och sin egen roll. Följande citat är i sin nyansering – men inte nödvändigtvis till sitt innehåll – rätt typiskt som svar på frågan om det finns några speciella, personliga egenskaper som är väsentliga i en politikers utrustning:

Ja, det tror jag. Dels så måste man naturligtvis ha ett ganska stort självförtroende, åtminstone om man skall vara politiker på någorlunda hög nivå. Man måste våga, man måste våga framträda i olika sammanhang, man måste våga ta ställning. Det tror jag är en viktig del. Sen tror jag att man måste vara ganska praktiskt funtad, man måste, så att säga, snabbt kunna ta ställning och kunna läsa ut kontentan utav diverse utredningar och promemorior på ett snabbt och enkelt sätt och även i det sammanhanget våga ta ställning snabbt och göra ett avgörande. Det tror jag är en viktig del. Sedan måste man vara hårdhudad. Det är ju ett väldigt tufft jobb där du egentligen inte har vare sig arbetstid eller fritid. Du är en offentlig person i alla sammanhang, du blir utsatt för en klappjakt, både i massmedia och utav privatpersoner och andra, jämt och ständigt. Och det måste man nog vara litet speciellt funtad för att orka med. (ip 704/90)

På vår fråga om politikerrollen undergått någon förändring svarade fyra av fem respondenter ja. Bland socialdemokraterna gavs detta besked av samtliga tillfrågade. Två av ja-svaren var särklassigt vanligast. Det gällde dels de ökade krav och den hårdare ekonomiska press politikerna numera arbetade under, dels den närmare kontakt och mer närgångna granskning som kommit att prägla kommunmedlemmarnas förhållande till sina styresmän. Följande utläggning illustrerar väl en utbredd uppfattning:

Ja, det blir bara tuffare och tuffare, av flera skäl. Ett är det samhälls-ekonomiska läget. I dag handlar det om att spara, skära och förändra. Tidigare var det bara att bygga ut välfärdsapparaten. Detta innebär en högst radikal förändring. Det andra är att politikerrollen har förändrats högst betydligt beroende på att allmänheten och massmedia i dag har en annan attityd. För 20 år sedan hade man respekt för beslutsfattare på ett annat sätt. Man skrev trevliga reportage om fullmäktigedebatter etc. I dag går journalistiken mer ut på att granska och ifrågasätta, kritisera och lyfta fram det negativa. Allmänheten är mer på

hugget. Det bildas opinionsgrupper, man gör namninsamlingar, man demonstrerar. Den här typen av aktiviteter är mycket vanligare än när jag började. Det gör att det är tuffare, mycket tuffare. (ip 701/90)

I likhet med många kollegor vill vår sagesman dock inte se utvecklingen som entydigt negativ: Det är bra att allmänheten är mer engagerad, det är hälsosamt att respekten för överheten är på retur.

Det är nu läge att ägna uppmärksamhet åt den övergripande frågeställning som vi presenterade för intervjupersonerna med ungefär följande formulering: "Högre förvaltningstjänstemän arbetar ofta i gränstrakterna mellan rena förvaltningsgöromål och politiska uppgifter i vid mening. Vilken inställning har Du till tjänstemännens arbete med dessa mer politiska arbetsuppgifter? Uppfattar Du detta som problematiskt på något sätt?" Svaren har hopats inom alternativen "nej" och – något mindre ofta – "både-och/ tveksam". Ja-svaren uppgick endast till 14 procent; de borgerliga politikerna stod för drygt hälften av underlaget till denna siffra. Det oreserverade nej-svaret hade däremot samlat flest röster hos de socialdemokratiska kommunalråden. Det huvudsakliga besked vår fråga gav är oomtvistligt: De svarande upplevde ingen eller en tämligen måttlig svårighet att hantera gränsdragningen mellan förvaltning och politik.

Med respondenternas resonemang kring den givna frågan som underlag har vi försökt utröna vilken roll i beslutsprocesserna de ville tilldela tjänstemännen. Flest antal registreringar – drygt en tredjedel av samtliga – hamnade under rubriken "självständig". De bägge tjänstemannagrupperna lämnade de flesta bidragen till detta resultat. Härnäst vanligast blev alternativet "neutral". Det samlade en fjärdedel av noteringarna. Kanslicheferna svarade för den klart största andelen av dessa. Den tredje kolumnen i storlek – den samlade dock blott 14 procent av samtliga noteringar – blev "följsamhet". Av de socialdemokratiska politikerna utvecklade var femte resonemang som fördes till denna kategori. Lika stor andel av de borgerliga politikerna, men däremot inte en enda socialdemokrat, anlade ett synsätt som kan ses som kontrasten till neutralitet. Vi rubricerade det med termerna "engagemang" och "aktivitet".

Som tidigare många gånger framhållits ger den nödvändiga kvantifieringen och kategoriseringen av materialet att åtskilliga nyanseringar i resonemangen inte blir redovisade. Vi skall här exemplifiera detta med vad några tjänstemän sade om hur man i sitt vardagsarbete skall hantera sina relationer till politikerna. Först en intervjuperson med en kompromisslös principiell inställning:

Jag tycker att det är oerhört viktigt att det är en klar rågång mellan vad som är politikernas uppgift och vad som är tjänstemännens uppgift. De får inte blandas ihop. Jag är en förslagsställande tjänsteman

som lägger mina förslag till politikerna utifrån den kunskap som jag har och sen har jag då också verkställigheten av deras beslut som kanske inte alltid blir som jag tycker är bra. Men det är oerhört viktigt att hålla den här rågången klar så att det inte mixas på något sätt vad som är vad. Och det tror jag är mentalhygieniskt viktigt för mitt eget jobb för annars är det lätt att när jag får felaktiga beslut att jag tar på mig ett ansvar för dessa ur min egen värderingssynpunkt felaktiga beslut. (ip 802/90)

Andra intervjupersoner är angelägna att tona ned skillnaderna i politikernas och tjänstemäns arbetsuppgifter och framhåller i stället att man i det dagliga arbetet utan större svårigheter från fall till fall finner en lämplig arbetsfördelning; en pragmatisk syn är för dem den naturliga. Enligt en tredje uppfattning bör man inte luta sig mot några höga principer men inte heller göra en bedömning allteftersom problem dyker upp:

Annars kan man då säga att inom ramen för de uppgifter som ändå politiker och tjänstemän arbetar i, uppfattar jag det som mycket värdefullt att man i respektive styrelse med sin förvaltningschef gör en tydlig överenskommelse om hur man skall samarbeta och vem som skall göra vad. För det finns inga generella rollfördelningsmodeller. Det är någonting som man har letat efter länge, länge. Jag tror att det är en slags byråkratisk tanke att man kan göra regler för sådant. Jag tror att det tillhör det förgångna. (ip 803/90)

Till sist må påpekas att det på sina håll – det tillhörde dock undantagen – framfördes anklagelser mot motparten för att den inte iakttog de spelregler som trots allt gällde. Från tjänstemannasidan kom påståendet att politiker försökt undvika konfrontation med väljarna och låtit tjänstemän ta ansvaret för nedskärningar som gjorts. Politiker å andra sidan menade sig ha kunnat iakttaga ett bristande civilkurage hos tjänstemän; de hade "i oträngt mål" visat en omotiverat stor benägenhet "att gömma sig bakom politikerna".

Redogörelsen så här långt medger flera bestämda slutsatser. Det kan för det första konstateras en allmän uppslutning kring meningen att det numera ställs flera och hårdare krav på dem som innehar de kommunala topposterna. Det har, för att använda deras egen älsklingsterminologi, "blivit tuffare".

För det andra framträder ett tydligt mönster vad gäller erfarenheter och bedömningar av skiljelinjen mellan politik och administration. En klar majoritet såg det inte som någon påtaglig svårighet att undvika gränsöverskridanden. De resonemang som utvecklades gav anvisning om att de förhållningssätt som främst tilldelades tjänstemännen var "självständighet" och

”neutralitet”. Alternativen ”följksamhet” och ”aktivitet” fann dock visst stöd på politikerhåll, det förra bland socialdemokrater, det senare bland de borgerliga.

Detta för över till vilka egenskaper man ansåg böra utmärka den ideale tjänstemannen. Inom bägge politikergrupperna var önskemålet om administrativ kompetens det vanligast förekommande. Bland de borgerliga oppositionsråden uttalades nästan lika ofta att tjänstemännen borde kunna lämna värdefulla bidrag till policyutformningen, något som de socialdemokratiska kommunstyrelseordförandena praktiskt taget inte omnämnde. Bland tjänstemännen var det däremot denna uppgift som oftast framhölls.

De politikeregenskaper som oftast utpekades som önskvärda var bland socialdemokraternas moraliska kvaliteter, social kompetens samt förmåga att lämna konstruktiva bidrag till policyutformningen. Däremot var de praktiskt taget renons på hänvisningar till sin roll som nyckelpersoner i den demokratiska processen. De borgerliga utpekade däremot ofta ”det demokratiska uppdraget”; det var dock något mindre än hälften som gjorde det. Mot detta kontrasterade tjänstemännens synsätt. Politikerna borde enligt deras dominerande betraktelsesätt – påståendet gäller i synnerhet socialcheferna – vara personer som satte uppgiften att vårda förbindelserna med medborgarna i främsta rummet.

Till sist förtjänar påpekas att det i skilda resonemang rörande såväl politikerrollen som tjänstemannarollen ofta framskymtade att ledaregenskaper tillmättes stor vikt.

Den kommunaldemokratiska forskningsgruppen ställde kring 1980 bl.a. frågor av ungefär det slag som vi gjort, om än till ett urval av kommuner och befattningshavare som i flera avseenden avvek från vårt. Det har dock sitt intresse att lyfta fram några resultat från denna undersökning. Bland tjänstemännen fanns en stark resonans för en självständig/neutral hållning i relationen till politikerna, något som dock inte ansågs utgöra hinder för att tjänstemännen tog ställning och visade engagemang i politiska frågor. Politikerna skulle vara de som satte de allmänna ramarna för kommunens verksamhet och inte ägna sig åt detaljfrågor. Politikerna i sin tur tilldelade administratörerna en något mindre aktiv roll; de skulle vara mera av ”ledningens redskap”. Några större skillnader i synsätt mellan borgerliga och socialdemokratiska politiker förelåg inte (Norell, 1989, s.255 ff).

En beskrivning i så grova kategorier som här använts medger på det hela taget inte några särskilt bestämda utsagor om likheter/olikheter med våra resultat. Några avsevärda skillnader är dock inte iakttagbara. Någon motsvarighet till vårt mest frapperande resultat skymtar emellertid inte. Vad som avses härmed är självfallet våra socialdemokratiska kommunalråds utomordentligt tydliga renodling av politiker- och tjänstemannarollerna. Ja, renodling av politikerrollen är egentligen ett onöjaktigt sätt att uttrycka saken på. Deras gränsdragning mot tjänstemännen är visserligen helt klar,

men politikerrollen har de givit ett delvis nytt innehåll. Det är ledningsfunktionen, inte den demokratiska förankringen och rollen som medborgarnas företrädare, som de framhöll som sin centrala uppgift. Något drastiskt uttryckt: De hade förträngt delar av sin politikerroll; de formulerade sig väl så mycket i termer som passade in på en företagsledare.

Det sökande efter nya organisatoriska lösningar och styrningsmodeller som präglat flera årtionden av diskussion kring kommunerna fick en delvis ny inriktning i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Managementideologin med sin betoning av ledarskap, liksom ökade effektivitetskrav i en krympande ekonomi, skapade förutsättningar för en förändringsverksamhet med nya förtecken. Bl.a. uppstod tanken att renodla politiker- och tjänstemannarollerna i beställande respektive utförande funktioner. Politikernas uppgift skulle med andra ord koncentreras till att dra upp de allmänna riktlinjerna. De skulle bestämma *vad* som skulle produceras, inte *hur* det skulle ske. (För en utförligare beskrivning av diskussionen om organisatoriska problem i kommunerna, se kapitel 10.)

Ännu vid tiden för vår fältundersökning var det klart oftare tankar på genomgripande förändringar än faktiska reformer som präglade situationen. Eftersom det är tankar, transformerade till attityder, som är vårt undersökningsmaterial, är det knappast djärvt att hävda att det attitydmönster vi kartlagt för kommunstyrelsernas ordförande i de största kommunerna är ett uttryck för och ett accepterande av de samtida idéströmningarna. I och för sig inrymde det florerande tankegodset inte föreställningen att en starkare betoning av politiskt ledarskap skulle innebära en svagare betoning av politikernas uppgift som folkets företrädare. Av flera debattörer hävdades tvärtom att politikernas inriktning mot de övergripande problemen skulle göra det möjligt för dem att avsätta mera tid för kontakterna med kommunmedlemmarna. För våra intervjupersoner framstod emellertid inte denna följdverkan som omedelbart given. Vardagsbestyren, den ofta omvittnade tunga arbetsbördan, ledde deras tankar åt ett annat håll – det är i varje fall en tänkbar tolkning.

Attitydmönster i stat och kommun

Vi har i denna skrift på ett flertal ställen redovisat hur makthavarna i stat respektive kommun sett på en rad centrala samhällsfrågor. Vår ambition i detta avsnitt är att sammanfattande jämföra de verklighetsföreställningar och attityder som framkommit.

Det övergripande temat i kapitel 8 avsåg perceptionen av maktförhållandena i det svenska samhället. I fråga om bedömningar av såväl den faktiska som den önskvärda strukturen var samstämmigheten mellan dem som var verksamma på statlig och kommunal nivå slående. Endast när kommuner-

nas speciella situation kom i fokus kunde en avvikelse registreras. Såväl kommunpolitiker som kommunala tjänstemän tillkännagav med all tydlighet att de ville tilldela de statliga myndigheterna en mindre framträdande position. Det saknas skäl att se detta som tecken på en i jämförelse med andra grupper särskilt stark antibyråkratisk hållning. Snarare torde det vara fråga om ett avståndstagande från de organ som var det direkta redskapet för den statliga styrningen av kommunerna. En sådan tolkning finner bl.a. stöd i den tidigare i detta kapitel redovisade starka uppslutningen hos kommunernas företrädare för en vidgad självstyrelse.

I kapitel 7, "Eliternas samhällssyn", redovisades intervjupersonernas inställning till jämlikhetsproblematiken, samhälleliga konflikter, högprioriterade statsingripanden, framtidsvisioner m.m. Det bestående intrycket av denna redogörelse är att det inte låter sig göra att urskilja en speciell kommunpolitisk kultur, väsensskild från den statliga. Om motsvarande undersökning genomförts på tidigt 1970-tal hade dock sådana skillnader måhända uppdagats. Men mycket har förändrats sedan dess. Den kommunaldemokratiska forskningsgruppen kunde vid mitten av 1980-talet peka ut en rad inträffade förändringar: den exempellösa expansionen av de kommunala åtagandena, partipolitiseringen av kommunalvalen och av de kommunala organens arbete, professionaliseringen av delar av politikerkåren, övergången från lekmanna- till tjänstemannaförvaltning m.m. Iakttagelserna föranledde följande summering:

Tillsammantagna är dessa förändringar av sådan art och omfattning att det är befogat att beskriva dem som ett systemskifte. Detta har inneburit att den kommunala självstyrelsen ändrat karaktär och allt mer kommit att likna det nationella politiska systemet.

(Strömberg–Westerståhl, 1983, s.299.)

Det bör påpekas att beskrivningen tar sikte på vissa generella utvecklingsdrag i hela kommunbeståndet. Det är dock inget tvivel om att det har minst lika stor giltighet för de största kommunerna som för de övriga. Skillnaden dem emellan torde vara att systemskiftet inträffade tidigare i de förstnämnda. De tjänade som föregångare, kanske rent av som föredömen.

Det finns anledning att här också lyfta fram en reform som "svävar över vattnet" i den kommunaldemokratiska forskningsgruppens exempelsamling men som inte uttryckligen räknas upp, nämligen den gemensamma valdagen. Den har inte lett till att de specifikt lokalkommunala frågorna uppmärksammas mindre än innan reformen genomfördes; situationen torde i själva verket vara den motsatta (Strömberg–Westerståhl, 1983). En annan trolig effekt är att valrörelsernas dubbla inriktning bidragit till att de kommunala eliterna kommit att anlägga likartade synsätt som de nationella på de övergripande samhällsproblemen – med andra ord just det tillstånd som

vår undersökning givit goda belägg för. Det bör i detta sammanhang också påpekas att det ökade samarbete över nationsgränserna som under 1990-talet intagit en så central plats i det politiska meningsutbytet även gällt kommunernas situation. Vi är av allt att döma mer och mer på väg mot ett läge där i princip enahanda samhällsfrågor har relevans för flera nivåer.

En helt annan sak är om rolluppfattningarna hos befattningshavarna på respektive nivåer ligger nära varandra. För detta talar den just uttalade tanken om en åsiktsmässig homogenisering. Mot talar å andra sidan bestående, till en del vidgade olikheter i organisations- och verksamhetsformer. Vidare existerar ofrånkomliga skillnader i beslutssystemens storlek, såväl vad gäller rumslig utbredning som antalet involverade personer. Vi har bl.a. i våra undersökningar av kontaktnäten kunnat visa på närhetens betydelse. Utbytet mellan den politiska och den administrativa sfären är i kommunerna mycket tätare än på den nationella nivån.

I kapitel 6 har rolluppfattningar och ömsesidiga relationer hos de statliga aktörsgrupperna analyserats, i detta kapitel har motsvarande penetrering gällt de kommunala befattningshavarna. Hur utfaller en jämförelse?

Låt oss först påminna om den tillbakablickande bedömning intervjupersonerna ombads göra beträffande tjänstemanna- och politikerbefattningarnas allmänna villkor. Stora majoriteter menade att förändringar inträffat. Vari dessa bestod fanns det också betydande enighet om. Kraven, oavsett vilken grupp det gällde, hade över huvud taget skärpts. Det ekonomiska klimatet ställde dem nu inför besvärligare och mer missnöjesalstrande åtgärder än tidigare, framför allt för politikerna hade den externa granskningen hårdnat. Några skillnader i bedömningar mellan statliga och kommunala befattningshavare fanns inte. Den snåla förändringsvinden hade svept fram över hela den offentliga sektorn.

Frågan om man uppfattade den tjänstemannaverksamhet som låg i gränslandet mellan politik och administration som på något vis problematisk mötte skiftande svar. Uppfattningen att detta var något som man kunde handskas med var starkast företrädd hos de kommunala tjänstemännen och de bägge grupperna departementstjänstemän samt generaldirektörerna. De hade onekligen det gemensamt att de mer än andra arbetade i just detta gränsland. Tolkningen av deras svar är dock inte självklar. Å ena sidan kan sägas att det var de mest initierade som gav detta svar, å andra sidan kan det inte uteslutas att det finns utrymme för ett visst önsketänkande i utsagan. För politikersidan kan samma reflexion göras med tanke på att det såväl på statlig som på kommunal nivå var socialdemokrater som såg minst av svårigheter. Särskilt det förhållandet att inget socialdemokratiskt kommunalråd sade sig ha upplevt några problem torde ha en delförklaring i att de anpassade sin verklighetsuppfattning till normen, dvs. till den renodling av rollerna som de så starkt förespråkade.

De synpunkter som utvecklades vid svaret på frågan var så pass nyanse-

rade att de gav konturer till en rollbestämning vad tjänstemännen angick. Vid en jämförelse mellan utfallet på statlig och kommunal nivå observeras en tydlig skillnad hos politikerna. Riksdagsledamöterna, såväl de socialistiska som de borgerliga, betonar långt oftare än sina kollegor i kommunerna tjänstemannaneutraliteten. För kommunpolitikerna däremot är självständighet det klart oftast framhållna tjänstemannaidealet. Det förtjänar också påpekas att inga tjänstemannagrupper, vare sig på statlig eller kommunal nivå, kommer upp till riksdagsledamöternas höga uppskattning av den neutrala tjänstemannen. Det är med andra ord det kollektiv som har minst beröring med den administrativa verksamheten som starkast hyllar det klassiska tjänstemannaidealet. Vad inställningen på tjänstemannanivå angår låter sig inga bestämda slutsatser dras vid en jämförelse mellan de statliga och de kommunala bedömarna. Våra två sinsemellan disparata kategorier på kommunal nivå "inramar" åsiktsmönstret på statlig nivå, dvs. ligger högst (kanslicheferna) respektive lägst (socialcheferna) i fråga om anslutning till neutralitetskravet.

Politikerrollen definieras tydligast genom vår undersökning av vilka egenskaper som bedömarna helst ville förknippa med den ideala politikern. På politikernivå är det de socialdemokratiska kommunalråden som eftertryckligt bryter det gängse mönstret genom sin lågprioritering av de demokratirelaterade egenskaperna. Om deras specifika attitydmönster har tillräckligt ordats i det föregående. Men det kan här finnas anledning att knyta an till den jämförelse över tid som gjorts för de statliga befattningshavarna. En inom flera kategorier sjunkande gradering av de till representantrollen knutna egenskaperna kunde skönjas, något som tillskrevs den nya "tidsandan". Det måste emellertid här också påpekas att en sådan för 1990-talet specifik inställning inte vunnit insteg hos de kommunala tjänstemännen. De ger mycket tydligt sitt förord åt sådana politiker som framför allt vårdar relationerna till väljarna. De ser det med andra ord som viktigt att markera en klar skillnad i funktioner mellan politiker och administratörer. Några entydiga, generella slutsatser ger alltså vår undersökning på denna punkt inte underlag för. Resultaten spretar åt litet olika håll. Det måste fortsatt forskning till för att mer precisa utsagor skall kunna göras.

12

Elitattityder och politiskt system

I denna bok har vi – som dess huvudtitel anger – placerat makthavarna i fokus. Med makthavare har vi avsett de personer som bekläder de främsta politiska och administrativa befattningarna. Relationerna mellan dessa bägge grupper har utgjort ett av våra övergripande teman. Läsaren har emellertid lätt kunnat göra den observationen att av de två parterna har administratörerna ägnats den största uppmärksamheten.

En av våra utgångsföreställningar var att de som har toppbefattningar inom förvaltningen har en position som gör en undersökning av deras attityder och värderingar meningsfull: De tillerkänns en sådan grad av inflytande att deras föreställningar ofrånkomligen spelar en väsentlig roll för det politiska systemets sätt att fungera. Den ökade förändringstakten och komplexiteten i det moderna samhället har dessutom successivt lett till en tyngdpunktsförskjutning vad gäller hanteringen av den offentliga verksamheten. Kraven på (expert)kunskaper och på samordning av beslut och insatser gällande skilda samhällssektorer har inneburit framflyttade positioner för förvaltningsapparaten.

En annan av våra utgångsföreställningar var att tjänstemannakåren långt ifrån utgör en homogen grupp. I stället bedömdes olika positioner och arbetsuppgifter konstituera olika tjänstemannatyper, bl.a. vad gäller attitydmönster och värderingssystem. Detta har ofrånkomligen lett till att beskrivningen och analysen av tjänstemännen krävt ett förhållandevis stort utrymme. Till detta har också bidragit att de som bekläder de administrativa topposterna varit i jämförelse med politikerna en tämligen litet utforskad grupp, i varje fall vad beträffar dess självuppfattning och samhällssyn. Svårigheterna att ge den en tydlig profil har framstått som betydande.

Vårt första tema i detta avslutande kapitel blir att diskutera möjliga preciseringsringar av tjänstemannarollen och dennas relation till politikerrollen. Utgående från de resultat som härvid framkommer ägnas det andra temat åt vilken effekt de bägge huvudaktörernas relationer har för det politisk-administrativa systemets funktionsduglighet.¹

Hybridernas intåg??

Det första temat har också forskare i andra länder inom det övergripande internationella forskningsprojektet brottats med. I sin bok "Bureaucrats and Politicians in Western Democracies" arbetade Aberbach et al. (1981) med fyra typologier, "images", för att beskriva och analysera de synsätt som deras respondenter kunde tänkas ha på relationerna mellan politiker och administratörer. "Image I" står för en strikt Webersk åtskillnad mellan den politiska sfären och den administrativa. Politiker och administratörer fullgör olika funktioner. I "Image II" tar man fasta på föreställningen att både politiker och administratörer är involverade i policyskapandet, men att de där lämnar olika bidrag. Politikerna står för värderingar och intresseavvägningar medan administratörerna för in fakta och kunskaper. Enligt "Image III" är politiker och administratörer bägge djupt involverade i policyprocessen, men i viss grad skiljer de sig åt i fråga om såväl inriktning som stil. Politikerna tillför processen "energi", de framstår som pådrivare i sitt sökande efter lösningar på breda samhällsproblem som appellerar till väljarna. Byråkraterna däremot tjänstgör som "stabilisatorer" genom att utifrån sektorsspecifika, pragmatiska överväganden rekommendera politikerna förändringar i små steg. "Image IV", slutligen, innebär ett totalt övergivande av de Weberska föreställningarna. I stället uppmärksammas en kategori av "pure-hybrids": Överensstämmelsen, inte skillnaden, i funktioner och ansvar kännetecknar politikernas och administratörernas synsätt och agerande. Karaktäristiken påstås framför allt ha bäring i lägen där kontrahenterna är sammanförda i en arbetsgemenskap, dvs. där byråkrater har ett tack vare sin position naturligt tillträde till fora för politiskt beslutsfattande.

Den lanserade typologin uttrycker således – från "Image I" över "Image II" och "Image III" till "Image IV" – ett stegvis närmande mellan policyprocessernas bägge huvudaktörer; man har myntat uttrycket "politikernas byråkratisering och byråkraternas politisering" för att beskriva förändringen. Politikernas formella överhöghet har i realiteten övergått till ett delat ansvar för policyutformningen; den har blivit "a shared territory". Enligt Aberbach et al. svarar de fyra "bilderna" mot en successiv förändring över tid, med "Image I" som den tidigast lanserade. De understryker emellertid att de fyra framtagna typerna är just "images" – inte modeller eller teorier – och skall tjäna som hjälpmedel för att belysa huvudfrågeställningen: På vad sätt är politikers och byråkraters synsätt på och agerande i de policyskapande processerna sammanfallande, i vad mån är de divergerande?

I sina sammanfattande analyser, där utsagor om det faktiska beteendet mer än observerade attitydmönster kom att prägla framställningen, fördes "Image I" och "Image II" undan som föga realistiska beskrivningar. "Image III" däremot framstod som det dominerande förhållandet. Vidare ansåg man att flera indicier talade för att "Image IV" var på frammarsch.

I en några år senare publicerad artikel, "Image IV Revisited", var utvecklingen i flera av de länder som ingått i forskningsprojektet följdes upp, såg sig emellertid författarna föranlåtna att något dämpa sina tidigare förutsägelser vad gällde "Image IV" (Aberbach & Rockman, 1988). En fortsatt utveckling hän mot "pure hybrids" hade inte inträffat. De menade nu att de tidigare underskattat den hävdvunna byråkratiska kulturens livskraft. De hade måhända också varit alltför tidsbundna och utgått från den då gällande stilen för politiskt ledarskap. Som utvecklingen visat kunde emellertid detta ledarskap ta sig flera andra uttryck beroende på vilka personer som beklädde de allra främsta posterna. De påpekade också att de hade gjort sina förutsägelser i en tid som kännetecknats av växande offentliga åtaganden. Det kunde möjligen förhålla sig så – det gick inte att uttala sig med någon större säkerhet härom – att det i tider av nedskärningar och sparsamhet sker en revitalisering av traditionella byråkratiska föreställningar och aktiviteter.

I en artikel av Renate Mayntz och Hans-Ulrich Derlien, "Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987 – Toward Hybridization?", diskuterades "hybridiseringstesen" och dess relevans för västtyska förhållanden med stöd av genomförda intervjuundersökningar (Mayntz–Derlien, 1989). De konstaterade att det i flera bemärkelser ägt rum en ökad politisering av den administrativa eliten. Dels har en partipolitisering skett till följd av en ökad rekrytering baserad på politiska meriter och p.g.a. en mycket påtaglig stegring av andelen administratörer som genom medlemskap i något politiskt parti manifesterat sin partiidentifikation. Dels har deras attityder till den politiska dimensionen i de uppgifter de ägnar sig åt fått en positivare grundton; författarna talar här om en politisering i funktionell bemärkelse. De utesluter inte att partipolitiseringsen bidragit till denna funktionella politisering men ser den inte som en huvudsak.

Innebär den iakttagna utvecklingen att det skett en "hybridisering", dvs. en sammansmältning av administratörernas och politikernas roller? Det svar som författarna lämnar är ett kategoriskt nej. Tyska politiker och toppadministratörer är inte enbart då det gäller karriärvägar klart distinkta grupper, utan detta gäller också deras syn på vilka roller de har i policyskapandet. Med stöd av data från sina intervjuundersökningar gör författarna bl.a. följande summering:

The role perception of top civil servants that emerges from this analysis is more than ever that of the expert policy-maker, with all it takes to fulfill that function, including political loyalty and political sensitivity – the political bureaucrat still, not the 'hybrid'.

(Mayntz–Derlien, 1989, s.396.)

Aktörerna i policyprocesserna – fallet Sverige

Ovan refererade analyser och slutsatser må tjäna som avstamp för en närmare beskrivning och bedömning av de svenska förhållandena.

Inledningsvis må göras det i och för sig självklara påpekandet, att en eventuell fusion mellan politiker- och administratörroller till inte ringa grad måste vara avhängig av hur statsapparaten är organiserad. Aberbach–Rockman konstaterade för sin del att det amerikanska systemet i högre grad inbjöd till en "sammansmältning" än vad de europeiska parlamentariska systemen gjorde (Aberbach–Rockman, 1988, s.15 f). Till detta må läggas att de europeiska staternas organisation inbördes skiljer sig åt på ett markant sätt. Den i Sverige fast etablerade "tudelningen" av förvaltningsapparaten i regeringskansli och självständiga myndigheter utgör det kanske mest talande exemplet på detta. Denna organisation gör en analys av utvecklingen i tjänstemannakårens toppskikt taget som en helhet ofta skäligen meningslös. Den svenska förvaltningsorganisationens unika beskaffenhet utgör en realitet som i hög grad måste beaktas. Lika klart är att den politiska sfären är tudelad. De som utgör den administrativa apparatens politiska ledning – statsråden och till viss del statssekreterarna – arbetar under väsentligt andra villkor än parlamentarikerna i gemen. Det är i samspelet och spänningarna mellan dessa fyra beståndsdelar som man har att söka det svenska politisk-administrativa systemets egenart och bedöma dess faktiska yttringar.³

Huvudaktörerna

Vi skall här till att börja med rekapitulera några av de undersökningsresultat som framkom i vårt kapitel om kontaktutbyte (kapitel 5) och låta dem tjäna som byggstenar i några mer allmänna resonemang och iakttagelser.

Sökarljuset riktas först mot riksdagen. Det förhåller sig tveklöst så, att kontaktutbytet mellan riksdagsledamöter och verkstjänstemän var ytterst sparsamt förekommande, ja, vad gäller nivån under verkscheferna näst intill obefintligt. I den mån sådant utbyte förekom gällde det – förmodligen på politikernas initiativ – information i sakfrågor inom vederbörande riksdagsledamots utskottsområde. Departementstjänstemännens parlamentariska förbindelser var något mer frekventa och gällde främst regeringspartiets ledamöter. Det var dock endast i fråga om statssekreterarna, med deras speciella dubbelroll, som ett någorlunda tydligt kontaktnät etablerats.

Att tjänstemän och riksdagspolitiker lever i olika världar med svaga förbindelselänkar dem emellan fick vi under utfrågningarna av de sistnämnda påtagliga och av oss ej förutsedda bevis för. Det avslöjades nämligen i många fall en påtaglig okunskap om den statliga förvaltningsapparaten och

dess befattningshavare (jfr Lundquist, 1994, s.136). Det var t.ex. inte ovanligt att man försökte komma runt frågor härom genom att i stället knyta an till sina erfarenheter från den kommunala nivån eller från sina kontakter med riksdagens tjänstemän. Kanske denna rågång mellan riksdagens och förvaltningens företrädare blivit mer accentuerad under senare år p.g.a. att de mötesplatser som parlamentariska kommittéer utgör blivit sällsyntare (Riksdagens revisorer, rapport 1996/97:6, s.15). Det har också funnits uttalande tankar på att utesluta parlamentarikerna från verksstyrelserna (se t.ex. Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:57, s.119). Riksdagen har dock motsatt sig detta.

Regeringskansliet utgör policyprocessens centrum. Det är här initiativen samlas upp och granskas samt får sin fortsatta behandling avgjord. Här konfronteras den politiska ledningen med olika tjänstemannakategorier. Våra undersökningar av vad som sker har tyvärr blivit lidande av att vi inte lyckades inlemma statsråden bland våra intervjupersoner. Vårt material och övrig vetenskap ger dock möjligheter till flera viktiga slutsatser.

Först bör erinras om den förändring som inträffat i Regeringskansliets personuppsättning genom att såväl kadern av politiskt sakkunniga som politiskt utsedda pressekreterare ökat i numerär. Dessa grupper ingår inte i vår undersökning, men det kan vara värt att resa frågan vilka effekter deras närvaro haft. Uppenbarligen har kanslihuset mer än tidigare blivit en mötesplats för grupper med formellt och reellt olika politisk status: statsråd, politiskt sakkunniga, politiska tjänstemän samt strikt neutrala tjänstemän. Det ligger nära till hands att se den oundvikliga samvaron inom en och samma arbetsgemenskap som ägnad att göra rågångarna mellan de olika kategorierna mindre tydliga, något som kan ha lett till såväl medvetna som omedvetna gränsöverskridanden. Å andra sidan kan insikten härom i praktiken ha föranlett överenskommelser av innebörd att så snart ett ärende har klara politiska implikationer överlämnas det till en person med otvetydigt politisk framtoning för handläggning.

Vad gäller politiska utnämningar har det anmärkningsvärda inträffat att det vid rekrytering av statssekreterare numera undantagslöst fästs stor vikt vid vederbörandes partipolitiska samstämmighet med regeringen. I och för sig är förändringen inte så stor eftersom flertalet av de nyutnämnda statssekreterarna sedan länge utsetts med beaktande av detta kriterium. Det viktiga är emellertid att en ny princip blivit knäsat. Vi har på flera ställen i de föregående kapitlen redovisat statssekreterarnas svar på vår fråga om de ville beteckna sig som tjänstemän eller politiker. Merparten valde att svara "både-och". Oprovocerade satte de hybridstämpeln på sig själva. Våra undersökningar ger inte anledning att se saken på annat sätt än vad de själva gjorde.

Våra mätningar av kontaktutbyten inom förvaltningsapparaten utpekade statssekreterarna som spindeln i det delvis täta nätet. Deras centrala position vad gäller de horisontella förbindelserna inom Regeringskansliet – så-

väl de inomdepartementala som de mellandepartementala – är naturligtvis inget att förvånas över. Mera värt uppmärksamhet är deras externa förbindelser. Nyss framhölls deras jämförelsevis livliga parlamentarikerkontakter, men minst lika angeläget att framhålla är deras utbyte med tjänstemän på det egna departementets myndigheter. Detta kan sägas innebära att det inte finns någon "felande länk" i förbindelserna mellan de tre tjänstemannagrupper som här intresserar, dvs. statssekreterare, departementsråd och verkstjänstemän av olika slag. De två förstnämnda är sammantvinnade genom snart sagt dagliga kontakter men verkstjänstemännen kommer in som en viktig samtals- och förhandlingspartner. Regeringskansliet förtjänar utan tvivel epitetet policyutformningens smältdegel.

Om vi härafter ser på några allmänna utvecklingstendenser gällande de högre statstjänstemännen bör först uppmärksammas utnämningarna av departementsråd, verkschefer och verkstjänstemän. Det är, som utvecklades i kapitel 4, inte möjligt att göra några bestämda utsagor om i vilken utsträckning vederbörandes politiska grunduppfattningar spelat in. Vår undersökning lades därför upp utifrån ett brett perspektiv, kretsande kring begreppet politisering. Med politisering menade vi "åtgärder och omständigheter som leder till ökad politisk överensstämmelse/harmoni mellan regering och administration". Vårt centrala mått på detta blev tjänstemännens inplacering av sig själva på en vänster–högerskala. Utfallet såg vi som en effekt av tre faktorer: graden av politisk rekrytering, självselektion och institutionell socialisation.

Det visade sig finnas en bred klyfta i politisk grundinställning mellan å ena sidan departementsråd och generaldirektörer och å andra sidan verkstjänstemän på nivå under generaldirektörerna. Genomsnittsvärdet för de förstnämnda befanns ligga klart till vänster på skalan och värdet för den sistnämnda gruppen lika klart till höger. Tolkningen av detta resultat måste bli att såväl utnämningar som självselektion på politiska grunder haft en tydlig effekt på den opinionsmässiga profilen som departementsråd och generaldirektörer uppvisar.⁴ Den institutionella socialisationen har sedan vidgat klyftan mot verkstjänstemännen.

Vi undersökte även i vilken utsträckning tjänstemännen var partianslutna. Också här framträdde en klar skillnad mellan å ena sidan departementsråd och generaldirektörer och å andra sidan verkstjänstemän. De förstnämnda kategorierna kunde visa upp en avsevärt högre andel partimedlemmar. Vi kunde även vid en jämförelse med data från 1970-talets början konstatera att det skett en markant ökning av partienrolleringen. För den av oss genomförda studien gäller vidare att det till alldeles övervägande delen var de vänsterorienterade tjänstemännen som stod för den tydliga politiska markering som partimedlemskap innebär.

Det kan härafter vara på sin plats att erinra om att de som befolkar den politiska respektive den administrativa apparaten tydligt skiljer sig åt vad

gäller socialt ursprung och ställning samt allehanda personliga karaktäristika. Den fråga som det är av särskilt intresse att få belyst i vår analys är om det under de senaste decennierna skett en fortgående förändring mot ökad likhet. Svaret blir på det hela taget nekande. Vi har visserligen kunnat visa (kapitel 3) att den administrativa elitens "exklusivitet" blivit något mindre framträdande, men förändringen är obetydlig. I ett speciellt avseende har skillnaden mellan politiska och administrativa organ däremot tydligt ökat. Det gäller könssammansättningen. Medan kvinnorna har lyckats öka sin representation i riksdagen från 14 procent vid den första enkammarriksdagen till 38 procent 1991 har ökningen bland topptjänstemännen varit avsevärt blygsammare och nådde ännu vid 1990-talets början inte upp till 10 procent. Man kan dock notera att inom de kategorier som arbetar i närheten av de politiska beslutsfattarna, dvs. statssekreterare och departementsråd, var andelen kvinnor något högre, nämligen ca 15 procent. Senare under 1990-talet har en mer markerad uppgång skett.

Samsyn eller delade meningar?

Finns det en speciell tjänstemannasyn vad gäller verklighetsuppfattningar och normativa bedömningar av viktiga samhällsfrågor? Svaret gavs till en del i kapitel 7 där tjänstemäns och politikers omdömen och ståndpunkter exponerades. De avkrävdes där sina verklighetsuppfattningar om hur den ekonomiska och sociala utjämningen utvecklats, om huruvida de samhällsliga motsättningarna förändrats över tid m.m. I den förstnämnda frågan kunde man avläsa en betydande samstämmighet i uppfattning inom hela vårt elitkollektiv. Inom den andra kunde en större spridning iakttas, dock främst på politikersidan. Tjänstemannagrupperna placerade sig mellan de bägge politiska blocken och demonstrerade inte något synsätt som kan föras tillbaka på deras speciella position i den offentliga beslutsapparaten. Samma omdöme gäller då de avkrävdes sin inställning till inkomstutjämning och konflikter samt till vilka samhällsfrågor som nu och i framtiden bör prioriteras m.m. Däremot kan man i flera fall finna samband med de grundläggande politiska värderingar som karaktäriserar olika tjänstemannagrupper och som indikerades av deras placering på vänster-högerskalan. Vår slutsats ligger nära den som utvecklats av Robert D. Putnam (1976, s.87 ff) och som innebär att tjänstemännen genom sin närhet till och kunskap om vad som diskuteras och händer på den politiska scenen har förhållandevis goda förutsättningar att i aktuella samhällsfrågor skaffa sig genomtänkta uppfattningar, i linje med egna basala politiska värderingar.

Det finns också skäl att erinra om de forskningsresultat som redovisats i det föregående i fråga om tjänstemäns och politikers syn på spörsmål och problem som är förknippade med det regelsystem och den praxis som bestämmer beslutsprocessernas utformning och därmed även de bägge par-

ternas funktioner. I kapitel 9 framträder ett tjänstemannakollektiv som jävar föreställningen att de verkar i "public choice"-skolans anda. Med andra ord: Det är inte ett tyckande och agerande präglad av tjänstemännens egenintressen som visas upp utan fastner ett instrumentellt synsätt, om än självklart också färgat av ideologiska grunduppfattningar. Verksamhetsformer och åtgärder som har direkt betydelse för tjänstemännens positioner och arbetsförhållanden behandlas och betraktas utifrån ett övergripande perspektiv där systemrationalitet utgör en grundtanke. En annan iakttagelse – som givetvis har koppling till vad som nu sagts – är en beredskap till anpassning till de nya villkor som aktualiseras av samhällsförändringarna. Allt detta bäddar för att tjänstemän och politiker ofta anlägger samma perspektiv och uttrycker snarlika attityder till de problem de uppmanas att penetrera. Det är i många fall ogörligt att vid studiet av en utsaga avgöra om det är en tjänsteman eller en politiker som stått bakom.

Makrostyrning bygger, som utvecklades i kapitel 10, på föreställningen att den politiska och administrativa verksamheten låter sig planeras och genomföras utifrån vissa på förhand formulerade mål. Den politiska sfären ses härvid som den överordnade. Det dras en klar gräns mellan beslutsfattande politiker och verkställande administratörer. Denna arbetsfördelning utesluter emellertid inte att de sistnämnda ges förhållandevis vida ramar för sin verksamhet. Detta är tvärtom ett av de bärande elementen i tankebyggnaden, liksom att en efterhandsbedömning skall ske av hur väl målen blivit uppfyllda. Det kunde i kapitlet visas att det både på politikernivå och på tjänstemannanivå fanns mycket breda majoriteter som uttryckte en positiv inställning till såväl målstyrning som – i synnerhet – utvärdering. Detta uteslöt dock inte att fördelarna gavs något olika betoning. Politikerna uppehöll sig främst vid de nya styrformernas förmåga att skapa ökad klarhet beträffande ansvars- och arbetsfördelningen mellan dem själva och tjänstemännen. Dessa i sin tur framhöll oftare – utan att förneka nyss nämnda effekt – styrmetodens positiva inverkan på kvaliteten i de offentliga åtgärderna.

De bägge huvudgruppernas syn på varandra och på sig själva vad angår deras funktion i det politiska systemet är naturligtvis en central problematik. Den behandlades främst i kapitel 6 och ger underlag för följande kommentarer och slutsatser.

Det var uppenbarligen så, att den särskiljande fronten i fråga om attityder till de roller som tjänstemännen ansågs böra spela inte gick mellan tjänstemän och politiker. Det var spännvidden i uppfattningar inom var och en av de båda grupperna som var det karaktäristiska. Inom det politiska lägret var de synsätt som de socialistiska och borgerliga riksdagsledamöterna anlade vitt skilda. De förra hade till övervägande delen en politiskt orienterad tjänstemannasyn, de senare däremot en rättslig. Tjänstemännen – i detta sammanhang avses de bägge departementsplacerade grupperna och generaldirektörerna – låg som grupp betraktad mellan de bägge politikergrupperna.

Statssekreterare och departementsråd placerade sig nära de socialistiska politikerna, medan generaldirektörerna låg närmast de borgerliga.

I fråga om bedömningen av tjänstemännens verksamhet i gränstrakterna mellan politik och förvaltning blev dock bilden något annorlunda. Inom de bägge politikergrupperna ansågs klart oftare än vad fallet var i var och en av tjänstemannagrupperna, att verksamheten aktualiserade en del problem i relationerna. Störst var diskrepansen mellan politikerna och de kategorier, inkluderande generaldirektörer, som var verksamma på myndighetsnivå. Medan de förra framför allt betonade det angelägna i att tjänstemännen iakttog neutralitet var för de senare självständighet honnörsordet framför andra. Vad gällde politikeridealet förbands det däremot av såväl tjänstemän som politiker med ungefär samma egenskaper, främst olika dimensioner av rollen som medborgarnas företrädare. Det förtjänar understrykas att de likartade attityderna till politikerrollen och de i varje fall inte väsensskilda attityderna till tjänstemannarollen inte innebar en utsuddning av respektive rollers profiler. Oavsett om man såg neutralitet eller självständighet som tjänstemännens önskvärda förhållningssätt till de beslutsfattande folkrepresentanterna tilldelades tjänstemän och politiker klart olika funktioner i beslutssystemet.

Vid summeringen av kapitlet framhölls att huvudintrycket vid betraktandet av de attityder och värderingar som exponerats var att relationerna mellan tjänstemän och politiker inte utsätts för påfrestningar av det slag som skulle kunna utgöra hinder för samarbete. Däremot anfördes att det hos tjänstemännen tenderade att uppstå en vidgad klyfta mellan dem som var verksamma på den politikutformande och dem på den genomförande nivån. Detta skulle kunna innebära svårigheter för det politisk-administrativa systemets sätt att fungera.

Reformstrategier och beslutsprocesser

Det är nu tid att ställa frågan om statsmakterna genom sitt agerande påverkat relationerna mellan den politiska och den administrativa sfären. Svaret är jakande och vad som härvid särskilt bör lyftas fram är den reformstrategi som, i synnerhet under 1980-talet, siktade mot att göra såväl stats- som kommunförvaltningen mer tillgänglig och tilltalande för medborgarna. Förutsättningarna för ökade kontakter har stärkts genom decentralisering – på bägge nivåerna – och genom kommunalisering. Förvaltningslag, regel- och språkförenkling, personalutbildning samt tydliga normerande riktlinjer för en vidgad information och ett mer serviceinriktat uppträdande har varit andra instrument som tillgripits för att förverkliga det uppställda målet.

Vi kunde i vår undersökning av kontakterna mellan de offentliganställda tjänstemännen och medborgarna registrera täta förbindelser. Vi menade oss också kunna utläsa att dessa tätat sedan början av 1970-talet. I den mån

detta berodde på initiativ från medborgarna såg vi den stegrade massmediebevakningen av förvaltningen som en viktig orsak. De ovan refererade åtgärderna i syfte att öka förvaltningens tillgänglighet måste rimligtvis också ha haft sin betydelse. Förvaltningens omvärldskontakter avser också intresseorganisationer och företag. Våra och andra forskares mätningar lämnar inga tvivel om att dessa förbindelser är väl utvecklade. Huruvida det skett någon stegring under de senaste decennierna har vi inga klara belägg för, men mycket talar för att så är fallet.

De krav, önskemål och upplysningar som allmänhet och organisationsföreträdare artikulerar och förmedlar vid kontakter med representanter för förvaltningen går förvisso olika öden till mötes. Somliga blir mer eller mindre raskt utgallrade eller begravda, somliga blir efter en närmare granskning föremål för ställningstaganden och åtgärder på administrativ nivå, medan somliga efter vederbörlig bearbetning förs vidare in i den politiska processen. På enahanda sätt fångar förvaltningen upp och behandlar den information som den i ökande utsträckning blivit delaktig av, genom att den kommit att lägga allt större vikt vid att följa upp och utvärdera de politiska och administrativa beslut som blivit verkställda. Förvaltningen står med andra ord för den återkopplande funktionen i det offentliga beslutsmaskineriet.

Iakttagelser av det här slaget har ibland föranlett påpekanden av innebörd att den demokratiska styrprocessen visat tendenser att "rulla baklänges": Tack vare sitt välutvecklade kontaktnät med det civila samhället konfronteras tjänstemännen med de aktuella problemen, definierar och avgränsar dem samt, i slutändan, lägger fram förslag till reformer. Hur långt en sådan utveckling faktiskt gått kan det råda delade meningar om, men det kan knappast bestridas att den lämnade beskrivningen ökat i verklighetsnärhet. Förvaltningstjänstemännens förbättrade förutsättningar att delta i och påverka policyutformningen i dess inledande faser är uppenbara. Det är också en uppfattning som tjänstemännen själva givit uttryck åt. På vår fråga om de ansåg att det inträffat några förändringar i förvaltningens medverkan i den politiska beslutsprocessen blev det klart vanligaste svaret, särskilt bland verkstjänstemännen, att de egna initiativen kommit att få större vikt än tidigare. (Se kapitel 10.) Det något ironiska är att politikerna genom sin satsning på att göra förvaltningen mer samhällstillvänd bidragit till att det egna manöverutrymmet inskränkts.

Slutsatser

Den uppgiftsfördelning mellan politiker och tjänstemän som regeringsform och övrigt regelverk linjerat upp kan i stora drag återges på det sätt som sker i tabell 12.1. Den administrativa nivån, varmed i detta sammanhang avses förvaltningens inre verksamhet, har tagits med i vad som när-

Tabell 12.1. Politiker (P), tjänstemän (Tj) och medborgare (M) i beslutsprocesserna.

	Initiering	Beredning	Beslutsfattande	Verkställighet	Utvärdering
Politisk nivå	P/Tj	P/Tj	P	Tj	P/Tj
Administrativ nivå	M/Tj	Tj	Tj	Tj	Tj

mast kan anges som ett pedagogiskt syfte. Beskrivningen är ägnad att fästa uppmärksamheten på att man på tjänstemannanivå har att ombesörja en rad uppgifter som inte har att skaffa med de genuint politiska beslutsprocesserna. Frågan bör dock resas i vad mån dessa uppgifter, som för många tjänstemän upptar en stor del av det dagliga arbetet, påverkar deras övergripande attityder till tjänstemannarollen även vad gäller förhållandet till den politiska sfären. Härom kan vi tyvärr inte ge något besked.

Vad beslutsprocesserna på politisk nivå beträffar har vi kunnat peka på flera drag i utvecklingen som inneburit – eller uppfattas ha inneburit – förändrade villkor för tjänstemännen och för deras involvering i sagda processer.

Det gäller för det första den av tjänstemännen vitsordade mer framträdande roll de fått i beslutsprocessernas inledande faser, särskilt i fråga om att föra upp ärenden på den politiska dagordningen. Självfallet är detta en ytterst viktig, om än till sin omfattning oviss, förändring som har följder också för senare faser i processerna.

Att denna förändring faktiskt inträffat styrks av det andra utvecklingsdrag vi observerat, nämligen tjänstemännens numera mycket breda kontaktyta med det civila samhället. Dessa förbindelser utgör till en stor del arbetsmaterial för verksamheten på den administrativa nivån, men – och det är i detta sammanhang det viktiga – det ger en ytterligare dimension åt tjänstemannarollen, nämligen förmedlarens. Tjänstemännen föreslår politikerna åtgärder grundade i de krav, önskemål och synpunkter de i sin tjänsteutövning kommit i direkt beröring med. Det förefaller sannolikt att tjänstemännens uppfattning att de numera uppfyller en aktivare roll i de politiska processernas inledande skede delvis har sin grund i detta förhållande. Det finns också skäl till förmodan att deras nära förbindelser med medborgarna, såväl enskilda som organiserade, stärkt deras uppfattning om det legitima i att medverka i de politiska processerna.

Den tredje förändring som skett gäller verkställighetsfasen. Verkställandet har allt mer övergått från att i huvudsak vara en objektiv effektivering av politikernas beslut, till att omfatta också ett betydande mått av målprecisering och målutfyllnad, alltså en direkt fortsättning och vidarebearbetning av politikernas ställningstaganden. Denna förändring kan uppfattas på olika

sätt. Å ena sidan är det en bärande idé i makrostyrningens tankebyggnad att den skall åstadkomma en tydligare roll- och ansvarsuppdelning mellan politiker och administratörer, med politikerna som de entydigt överordnade. Å andra sidan ingår det också i konceptet att de exekutiva organen skall ges ett betydande mått av handlingsfrihet. Vi har kunnat konstatera att makrostyrningen av flera skäl inte haft det genomslag som avsetts. Om det är någon grupp som trots allt skall utpekas som "vinnare" i det maktspel som de nya styrningsambitionerna är ett uttryck för, är det administratörerna.

Till vad som nu nämnts skall läggas de insikter som några observationer rörande tjänstemännen som politiska varelser bidrar med. Vårt material ger bland annat två tydliga besked. Det ena är att tjänstemännen i långt större utsträckning än gemene man enrollerat sig i partipolitiska organisationer. För dem som tillhör de översta toppskikten inom tjänstemannahierarkin är förhållandet särskilt påtagligt. Till en del, ovisst hur stor, är detta dock en effekt av en medveten rekryteringspolitik som inneburit att försteg givits politiskt engagerade personer. Det andra är att tjänstemännen i sitt förhållande till allehanda samhällsfrågor – såväl aktuella som sådana med en längre tidshorisont – röjer en problemuppfattning och ett värderingsmönster som ligger påfallande nära det som politikerna visar upp. Förvaltningens toppskikt är med andra ord inte en grupp som i sin samhällsorientering utgör ett isolat. Samsyn är den term som bäst uttrycker relationen mellan politikerna och tjänstemäns föreställningsvärld.

Relaterade forskningsresultat, sammanställda med vad som nyss beskrevs beträffande tjänstemännens stärkta positioner i de politiska beslutsprocesserna, ger en omisskännlig bild av en närhet och ett tämligen utvecklat partnerskap mellan de bägga huvudaktörerna – politiker och tjänstemän. En viss svårighet vid identifieringen av respektive grupper uppstår. Men, är det så de själva ser på läget?

Svaret är grovt taget ett nej. Våra omfattande forskningsinsatser för att fastställa attityderna till den egna och "motpartens" roll och till de relationer som utvecklats under arbetet tillsammans tyder på en tämligen traditionell syn, kännetecknad av att politiker och tjänstemän utrustas med klart särskiljande egenskaper och funktioner. Det kan givetvis hävdas att de förmedlar denna uppfattning därför att de har ett intresse av att göra så. Politikerna vill inte av prestigeskäl vidgå den statusförlust som utvecklingen inneburit för dem och de kan känna ett behov av att hålla vissa frågor utanför sin beslutsfär. Tjänstemännen vill framhålla att deras agerande är uttryck för deras sakkompetens och helt förenligt med gällande regelverk. Man uppehåller, har det sagts, en seglivad myt (se t.ex. Rothstein, 1997, s.9). Utan tvivel finns det ett mått av sanning i detta. Men våra långa samtal med de många uppgiftslämnarna har inte givit oss huvudintrycket att de sökt bortse från realiteter eller drabbats av självbedrägeri. I stället har vi uppfattat situationen så, att de i allmänhet velat förmedla sina uppfattningar, intryck

och erfarenheter nyanserat och med eftertanke. Det är emellertid så, att dessa upplevelser inte platsar i någon schablonbild.

Tjänstemännens erfarenheter av en i stort sett friktionsfri arbetsgemenskap med politikerna och erkännande av den politiska styrningens legitimitet kombineras med föreställningen att detta kunnat ske utan att den egna självständigheten gått förlorad och därmed utan att det specifika i den egna rollen övergivits. Det finns enligt tjänstemännens uppfattning ingen skillnad mellan "varat" och "börat".

För politikerna gäller att de såväl av sig själva som av tjänstemännen tilldelats en traditionell roll med i vid mening representativa funktioner samt med ett efter hand ökat betonande av intellektuella och moraliska kvalifikationer. Däremot menar många politiker att problem uppstår vid mötet med tjänstemännen i deras "politiknära" verksamhet.

Vi har emellertid gjort gällande att denna föreställning på parlamentarikernivå inte alltid grundas i större insikter om de villkor under vilka den administrativa sfärens företrädare arbetar. Kontakterna mellan de två aktörsgrupperna är tämligen sporadiska. De personer som utgör Regeringskansliets politiska inslag befinner sig däremot i en annan situation. I kansliet äger ett livligt utbyte rum mellan alla de kategorier som befolkar organisationen och med den underlydande förvaltningen. Det är också här som den nyss påpekade ökade involveringen av tjänstemännen i den politiska processen ägt rum, främst genom deras bidrag till upprättandet av den politiska dagordningen.

Till sist skall betonas att vi i avsikt att låta vissa huvuddrag framträda tydligt har diskuterat tjänstemännen som en homogen grupp. Våra analyser i de föregående kapitlen har emellertid visat att den formella positionen i hög grad bestämmer såväl attityder som beteenden. Det är därför nödvändigt att här göra en uppspjäskning då vi avslutningsvis konfronterar det administrativa toppskiktet med den "hybridiseringsstes" vi inledningsvis uppehöll oss vid.

Vi har i det föregående i full överensstämmelse med en spridd uppfattning hos statssekreterarna själva sett konstruktionen av deras tjänster som ett medvetet försök att i ett och samma uppdrag förena politiska och administrativa funktioner. Innehavarna uppfyller väl villkoren för en hybrid. Detta gör däremot ingen av våra övriga tjänstemannagrupper. De har närmast sig och till en betydande del kommit att ingå i den politiska sfären, men deras funktioner är alltså, enligt deras egen uppfattning, huvudsakligen de som tillkommer en administratör. Departementsråden är genom sin placering i politikutformningens centrum de som står närmast att föras med hybridepitetet. Men på dem och, om än i mindre grad, på generaldirektörer och myndigheternas chefstjänstemän passar benämningen politiserade tjänstemän bäst in. Vi ansluter oss härvid till de förut citerade tyska forskarna, Renate Mayntz och Hans-Ulrich Derlien, som anlade ett liknande syn-

sätt och använde en liknande terminologi för att etikettera de tjänstemän de studerat.

Det är i ljuset av dessa förändrade rollmönster som det politisk-administrativa systemets funktionsduglighet skall beskådas.

Systemvärden

I denna skrifts första kapitel gjorde vi gällande att vår undersökning skulle kunna

- ge kunskap om substans och struktur i de politiska och administrativa toppskiktens föreställningsvärld;
- bidra till förståelsen av faktiska processer och beteenden vid policyutformningen;
- möjliggöra utsagor om det politiska systemets anpassningsförmåga, effektivitet, stabilitet m.m.

Förhoppningsvis har vi i vår hittills givna redovisning och analys någorlunda svarat upp mot vad som angavs i de två första satserna. Det återstår för oss att troliggöra den tredje utsagan.

I sin avhandling som byggde på materialet från 1970-talets undersökning konstaterade Anders Mellbourn sammanfattningsvis att den bild han givit av de svenska statstjänstemännen "kan nästan synas förledande idyllisk" (Mellbourn, 1979. s.171). Deras förhållande till den politiska sektorn var inte särskilt problematiskt. De redovisade respekt för politikerna och det politiska spelet, de var inriktade på att lösa konkreta problem, de hade en i grunden positiv syn på motsättningarna i samhället och en stark tro på kompromisser som konfliktlösningssinstrument.

Den bild vi tecknat av de ledande statstjänstemännens attitydmönster skiljer sig inte på något avgörande sätt från den som Mellbourn visade upp. Vi har till detta kunnat foga en beskrivning av de ledande politikernas föreställningsvärld och sett hur de bägge bilderna förhåller sig till varandra. I långa stycken framträder en bild av samsyn och av förståelse för de villkor som gäller för "motparten".

Till detta kan emellertid fogas en helt annan bild. De många mätningar som allt sedan mitten av 1980-talet genomförts beträffande medborgarnas förtroende för skilda samhällsinstitutioner, visar på markant sjunkande siffror. Det kan anföras många skilda orsaker till denna utveckling. Det skall inte ske här. Men denna iakttagelse må utgöra ett memento för att dra alltför stora växlar på de attitydmönster vi funnit hos dem som innehar toppposterna inom den offentliga sektorn. Det politisk-administrativa systemets funktionsduglighet och stabilitet är självfallet på sikt avhängigt av den tro-

värdighet som detta system åtnjuter hos allmänheten. Denna tillit är, anorlunda uttryckt, grundförutsättningen för systemets legitimitet.

Av de resultat som bör lyftas fram som stöd för den fortsatta diskussionen må först erinras om våra sagesmäns syn på de centrala samhällsinstitutionernas faktiska och önskade maktpositioner. Här förmedlas ett slags helikopterperspektiv på deras uppfattning om systemets övergripande karaktär. Politiker och tjänstemän är påfallande överens om att tjänstemännens organisatoriska bas inte utgör ett sådant maktcentrum att det är ett hot mot de politiska organens position. Detta till trots önskar bägge grupperna, i synnerhet riksdagsledamöterna, att myndigheternas plats i maktstrukturen skall vara än mer blygsam än vad de anser att den faktiskt är. Bägge grupperna vill även ha en klar förstärkning av riksdagens inflytande. Man kan svårigen, med dessa resultat för ögonen, hävda att det föreligger någon egentlig konkurrenssituation mellan parterna. Förvaltningens företrädare vet sin plats. Det påstående som ibland dyker upp i samhällsdebatten, nämligen att administratörerna är de egentliga härskarna – en fara som redan Weber diskuterade under benämningen "Beamtenherrschaft" – har inget gehör hos dem som befolkar topposterna. Det kan visserligen göras gällande att de svar de lämnat influeras av vilka intryck de anser vara lämpligt att förmedla, men våra resultat är så pass entydiga och rimmar väl med flera andra att man inte kan bortse från dem.

Härnäst må pekas på de resultat som redovisats beträffande tjänstemännens inställning till tänkbara reformeringar av verksamhetsformer och beslutsprocesser inom den offentliga sektorn, bl.a. sådana som har direkt relevans för deras egen situation. Flera empiriska studier som gjorts tyder på att i den här typen av frågor gör sig en tydlig obenägenhet till förändringar, ja rigiditet, gällande hos förvaltningens företrädare. (Se t.ex. Jacobsen, 1997, s.60 ff.) Våra undersökningsresultat på denna punkt har förvisso begränsad räckvidd, men de pekar mot att det är systemets funktionsduglighet mer än egenintresset som är avgörande för tjänstemännens ställningstaganden. Det är följaktligen svårt att se administrationen som en potentiell, kraftig bromskloss inför eventuella framtida strävanden att göra den offentliga apparaten mer ändamålsenlig. Slutsatsen blir i stället att den har en betydande anpassningsförmåga.

Inte heller i våra kartläggningar av inställningar till en rad allmänpolitiska spörsmål framträdde några genomgående skillnader mellan politiker och tjänstemän. På bägge håll redovisades ställningstaganden som var nära knutna till de grundläggande politiska värderingar som tillkännagivits genom självvalda inplaceringar på en vänster–högerskala. Det var dessa och inte den organisatoriska plattform de verkade på som bestämde de åsiktskillnader som kunde registreras.

Sammantagna tyder dessa undersökningsresultat beträffande föreställningsvärlden hos politiker och tjänstemän på frånvaron av sådana djupgå-

ende åsiktsmässiga klyftor som i mer eller mindre brydsamma situationer skulle kunna förorsaka betydande brister i anpassningsförmåga eller ödesdiger tröghet i beslut.

Myntet har emellertid även en annan sida. Inom Michiganprojektet – vår föregångare – utvecklades en grundföreställning som sagts vara

att intensiva kontakter, ömsesidig respekt och stor samsyn på problem och på hur saker och ting skall gå till leder till att de politiska och administrativa systemen har stor förmåga att producera nya idéer och program som tillfredsställer medborgarna.

(Mellbourn, 1979, s.14.)

Här förs en faktor som vi hittills inte uppmärksammat in i resonemanget, nämligen kreativitet. Frågan är om en utbredd samsyn är en god jordmån för ett nyskapande tänkande. Det är den knappast om samsynen övergår i harmlös konformitet. **Risken** härför är vanskelig att bedöma. Det förfaller dock här viktigt att peka på den ibland manifesterade men städse närvarande latent spänning som råder mellan politiskt och administrativt agerande. "Den politiska logiken" tvingar politikerna att väga det sakligt välgrundade mot det politiskt möjliga och önskvärda medan administratörernas professionella etos anvisar dem en argumentering för den innehållsligt "bästa" lösningen. Inom ramen för denna konfrontation skapas vissa förutsättningar för alternativa synsätt och perspektiv.

Här bör också pekas på att den otvetydiga acceptansen av den hierarkiska ordningen kombinerad med en utbredd samsyn gjort den politiska styrningen av administrationen till en förhållandevis okomplicerad sak. Vetskapen härom har varit en bidragande orsak till att tjänstemännen givits ett ökat beslutsutrymme. Makrostyrningens olika tillkortakommanden ska här inte på nytt exponeras. I stället förtjänar en möjlig positiv effekt att lyftas fram i anslutning till den just förda diskussionen om kreativitet i systemet. Det gäller dialogen mellan politiker och tjänstemän men framför allt mellan tjänstemän i departement och verk. Det förefaller som om den intensifierats i makrostyrningens hägn. Härmed har bättre förutsättningar skapats för en konstruktiv debatt som kan avsätta nya idéer och initiativ.

Noter

Kapitel 1

- 1 Proposal to National Science Foundation. The Political Cultures of Bureaucrats and Politicians. Submitted by J.D. Aberbach, T.J. Anton, S.J. Eldersveld, R.F. Inglehart, R.D. Putnam, A. Singham, J. Waterbury.
- 2 Se Rockman, utan årtal, och Aberbach–Rockman, 1985.
- 3 Den följande framställningen bygger, där annat verk inte anges, på Parry, 1970, Bottomore, 1970, och Albrow, 1972.

Kapitel 2

- 1 Se t.ex. Hunter 1953, Dahl 1961, Lewin 1970, Westerståhl 1970, Maktutredningen (SOU 1990:44).
- 2 Vägningstalet för respektive kategori är det inverterade värdet av urvalsfraktionen. Det bör påpekas att där sådan vägning skett – vilket inte särskilt markerats i den löpande texten – har den blott haft marginell inverkan på resultaten. I princip borde också en vägning ha skett med hänsyn tagen till svarsprocenten i de olika grupperna. Detta har ej skett, eftersom den genomgående mycket höga svarsfrekvensen inte förorsakat några skillnader värda att beakta.
- 3 Detta gäller Jönköping, där en koalition ingåtts mellan det socialdemokratiska partiet och centern. Ordförandeposten i kommunstyrelsen tilldelades en centerpartist. Största oppositionsparti var moderata samlingspartiet. Representanter för samtliga nämnda tre partier har medtagits i undersökningen.
- 4 Det aktstycke vari de grundläggande metodavgörandena för 1970-talets undersökningar presenterats är Aberbach et al., 1974, "Exploring elite political attitudes: Some methodological lessons". Se även Mellbourn, 1979, s.22 ff.
- 5 Problemen kring ordförståelse i surveyundersökningar har kommit att ägnas en betydande uppmärksamhet i metodlitteraturen för bedömningar av sådana undersökningars tillförlitlighet. Se Olsen, 1997.
- 6 Nils-Eric Hallström, Linköping.

Kapitel 3

- 1 Tjänstens attraktivitet baseras på frågor om vad som var mest respektive minst tilltalande med befatningen. Se vidare kapitel 8.

Kapitel 4

- 1 Delar av den undersökning som här redovisas har tidigare presenterats i en konferenssuppsats av Linde–Wallin, 1992 samt i Wallin, 1997.
- 2 En undersökning företagen 1969 drabbades av ett internt svarsbortfall på 25 procent beträffande en fråga om partipreferenser. Se Christoffersson et al., 1972, s.69. I en undersökning som maktutredningen genomförde 1989/90 svarade endast 2/3 av de offentliganställda tjänstemännen på den utsända enkäten. Ytterligare 10 procent (av samtliga elitgrupper utom politiker) avstod från att besvara den fråga som gällde partipreferenser. Se SOU 1990:44, s.314, 348.

- 3 För hela intervjupopulationen blev Spearmans korrelationskoefficient 0,26.
- 4 Den skala som vi använt skiljer sig från den konstruktion som brukats av flera andra forskare, vilka föredragit en löpande skala av mätpunkter från 0 till 10. (Se t.ex. de många opinionsundersökningar som genomförts vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.) Vår skala kan sägas på ett mer uppförande sätt avkräva respondenterna distinkta ställningstaganden: ser jag mig själv som vänster- eller högersympatisör? 0-alternativet skulle därför kunna tänkas leda till att tämligen odeciderade tjänstemän markerade sig för detta neutrala alternativ. Det har emellertid endast 15 av de 210 respondenterna gjort.

Kapitel 5

- 1 Till detta kommer att kontakter, i synnerhet rutiniserade sådana, ofta är effekten av en process där vem som formellt tar initiativet inte har någon egentlig relevans. Det förtjänar också framhållas att i åtminstone två fall saknar vederbörandes attitydmönster all betydelse för kontakternas upprättande. Det gäller dels de förbindelser som är resultatet av i författningar föreskrivna kontakter, dels sådana där initiativtagaren till kontakten – vem det vara månde – inte har någon vetskap om attityderna hos den befattningshavare han/hon vänder sig till.

I 1970-talets studie efterfrågades om det oftast varit uppgiftslämnaren själv, motparten eller bägge i samma utsträckning som tagit initiativet. Svarsfördelningen växlade i hög grad med arten av "motpart". Denna fråga har nu inte upprepats på grund av att den ansetts ge alltför osäkra mått på vad som faktiskt förevarit (jfr Holmberg–Esaïasson 1988, s.61 och 175). Den extra information som denna specifikation innebar utnyttjades ej heller av Aberbach et al. i deras analyser.

- 2 I denna undersökning används skalan "minst en gång i veckan", "en eller ett par gånger i månaden", "några gånger", "någon enstaka gång" samt "aldrig". Se a.a., s.65.
- 3 Den använda skalan har i dessa undersökningar varit "i stort sett varje dag", "i stort sett varje vecka", "i stort sett varje månad", "en gång/ett par gånger per år", "sällan" samt "aldrig".
- 4 Närmast till hands ligger en jämförelse med det material som inom ramen för maktutredningen insamlades våren 1988 – dvs. blott två år före den här presenterade undersökningen. Utredningens studie gällde Regeringskansliets kontakter. För två grupper, statssekreterare och departementsråd, borde härmed jämförelsemöjligheter med våra resultat föreligga. Ett studium av det material som presenteras i "Maktens nätverk" (Petersson, 1989) och den databas som den publicerade redovisningen har som underlag gör emellertid klart att det finns få hållpunkter för en tillförlitlig jämförelse. Detta beror dels på att mättekniken nästan genomgående är olika, dels på ett stort bortfall i maktutredningens studie vad gäller statssekreterarna (externt plus internt bortfall = 39 procent). Vad gäller mättekniken är den grundläggande skillnaden att vi använt ett ackumulerat mått, nämligen hur ofta vederbörande undersökningsgrupp haft kontakt med företrädare för viss kontaktgrupp, medan maktutredningen mätt kontaktfrekvensen för ett antal undergrupper av kontaktgruppen och därefter räknat ut ett ackumulerat kontaktmått för hela gruppen. Detta innebär att vi registrerat "högsta notering" medan maktutredningen arbetat med ett genomsnittsmått.

I det fåtal fall kontaktgruppen inte delats upp i flera eller bestått av en enda person är dock jämförelser möjliga. Departementsrådets kontakter med enskilda medborgare respektive kommuner stämmer väl överens i de bägge undersökningarna. För statssekreterarnas kontakter med dessa grupper är överensstämmelsen tämligen god. Vad gäller statssekreterarnas kontakter med statsråd på eget departement är överensstämmelsen praktiskt taget total, vilket dock knappast är överraskande – något annat än daglig kontakt måste rimligtvis tillhöra de absoluta undantagen.

- 5 I maktutredningen har använts skalvärdena 100, 75, 50, 25 och 0 för respektive "i stort sett varje dag", "i stort sett varje vecka" etc. (Petersson 1989, s.36). Aberbach et al samt Anton har också använt ekvidistanta skalor, dock med värdena 1, 2, 3, 4, 5 respektive 1, 3, 5, 7, 9 (Aberbach et al., 1981, s.215; Anton 1981, s.99.) För sistnämnda undersökningar, vilka beträffande svarsalternativen begagnat sig av s.k. verbala skattningar, är de skalvärden som åsatts ungefär lika goda eller lika dåliga som varje annan typ av kvantitativ precisering; någon principiell invändning skall här inte riktas mot de valda värdena. För en bedömning av maktutredningens skalvärden, se huvudtexten.

- 6 Såsom antyds i huvudtexten ger beräkningarna av standardavvikelsen stöd för att det använda indexmåttet ger en tämligen god föreställning om kontaktfrekvensen; måttet ger ett approximativt besked om var på frekvensskalan undersökta grupper "flockar sig". Till detta må fogas följande detaljiakttagelser.

För statstjänstemannagrupperna med undantag för statssekreterarna, kan ett likartat svarsmönster iakttagas, vilket bl.a. innebär att spridningen genomgående är störst i fråga om kontakterna med externa aktörer, främst med enskilda medborgare och företrädare för privata företag. För statssekreterarna däremot är spridningen störst vad beträffar kontakter med vissa tjänstemannagrupper; de olika beröringsytorna och kontaktbehov som gör sig gällande för olika verksamhetsområden slår här igenom.

Vad gäller de kommunala tjänstemännen har kanslichefer och socialchefer behandlats var för sig. För de förstnämnda inträffade den största spridningen i kontakter med företrädare för andra föreningar än partiorganisationer, och för socialcheferna – något överraskande – i fråga om kontakter med tjänstemän i det egna landstinget.

Politiker i riksdag och kommunfullmäktige har uppdelats efter partitillhörighet: socialdemokrater har fått utgöra en grupp och övriga partiets representanter en annan. För socialdemokratiska riksdagsledamöter kan den största spridningen noteras för kontakter med statsråd verksamma utanför det egna utskottsområdet, medan standardavvikelsen för övriga ledamöter var störst beträffande kontakter med departementstjänstemän på det egna utskottets ansvarsområde. På den kommunala nivån uppstod den största spridningen för socialdemokraternas vidkommande i fråga om kontakter med tjänstemän i kommunförbundet och för de borgerligas del i fråga om kontakter med företrädare för privata företag.

- 7 För riksdagsledamöterna gäller att vi bortsett från sommaruppehållet; deras svar har uppfattats på i princip samma sätt som tjänstemännens, dvs. de avser det "normala" kontaktutbytet under den tid de varit i tjänst.
- 8 Samordningsprocesserna i Regeringskansliet har tidigare blivit föremål för en grundlig undersökning i Torbjörn Larssons avhandling "Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum" (Larsson, 1986). De resultat som redovisas i härvarande text pekar, i den mån de är jämförbara, tveklöst åt samma håll som Larssons. Se spec. a.a. s.146 ff.
- 9 Observera dock situationen i Jönköping (se kap.2 not 3).

Kapitel 6

- 1 Det är naturligtvis inte självklart att man skall använda rollbegreppet för en analys av den här typen. Begreppet har utsatts för en hel del kritik, bl.a. för att vara oklart och ha brister i analytisk kapacitet. Genom den typ av sociologiskt orienterat rollbegrepp som vi använder åstadkoms dock en organisatorisk och historisk förankring av begreppet, som förhoppningsvis konkretiserar och skärper analysen.
- 2 Kommunpolitikernas och de kommunala cheftjänstemännens rolluppfattningar analyseras i kapitel 11.
- 3 Peter Ehn's avhandling "Maktens administratörer", Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 1998.
- 4 För en utförlig beskrivning av konstruktionen av rolltypologin se Ehn, 1998.
- 5 Till sina principer är denna typologi identisk med den som Söderlind-Petersson har presenterat (Söderlind-Petersson, 1986, s.23 ff, Petersson-Söderlind, 1993, s.14 ff).
- 6 Det finns inte utrymme att här redovisa den historiska analysen. Den intresserade hänvisas till Ehn, 1998.
- 7 I en studie av Regeringskansliet som Torbjörn Larsson genomfört tillfrågades statssekreterarna huruvida de betraktar sin tjänst främst som politisk eller administrativ. 25 procent av statssekreterarna såg arbetet som huvudsakligen politiskt, 36 procent ansåg både-och och 39 procent huvudsakligen administrativt. Larssons studie genomfördes under mitten och slutet av 1970-talet och inbegriper, till skillnad från vår undersökning, både socialdemokratiska och borgerliga statssekreterare. Det sistnämnda förhållandet kan dock inte förklara det skiljaktiga utfallet mellan Larssons och vår studie, då andelen statssekreterare som ansåg sig främst vara tjänstemän är större bland de socialdemokratiska statssekreterarna (44 procent) än bland de borgerliga (33

procent) (Larsson, 1986, s.93 f). Det är svårt att tolka resultaten på annat sätt än att tjänstemannarollen har en svagare ställning bland 1990 års socialdemokratiska statssekreterare än vad som var fallet vid mitten av 1970-talet.

- 8 Av redovisningen i kapitel 4 framgår dock att departementsråden ligger relativt långt till vänster på vänster-högerskalan, närmare det socialistiska än det borgerliga blocket.
- 9 Viss tveksamhet mot automatiken i detta förfarande har efter hand framförts. Villkoren för avgående statssekreterare har också efter hand försämrats (se kapitel 4).
- 10 Det är möjligt att EU-inträdet har ökat placeringsalternativen i detta avseende.
- 11 Linde-Wallins beräkningar bygger på samtliga generaldirektörer vid denna tidpunkt, således inte enbart på vårt urval. I beräkningarna har även medtagits generaldirektörer som varit statssekreterare tidigare i sin karriär, men i sin senaste befattningsföre generaldirektörstjänsten inte varit statssekreterare.
- 12 Inspirationen från den privata sektorn framkommer även i lönesättningen av verkschefstjänsterna, där en betydande differentiering och ökning av lönerna har skett under senare år (jfr Sjölund, 1994, s.130).
- 13 Det begränsade urvalet på politikersidan gör att de kommande analyserna inte är meningsfulla att genomföra med en uppdelning efter partitillhörighet. Ett alternativ till att göra en uppdelning på partier är att betrakta samtliga riksdagsledamöter som en grupp, vilken då kan studeras över tid, eller jämföras med tjänstemännen i olika avseenden. Detta har också gjorts i vissa analyser. I de flesta fall då det är intressant att studera den politiska ideologins betydelse för inställningen till tjänstemannarollen är detta förfarande otillfredsställande. Vi har då valt att göra en uppdelning av riksdagsledamöterna utifrån blocktillhörighet, med socialdemokrater och vänsterpartister på den socialistiska sidan och moderater, folkpartister och centerpartister på den borgerliga. De tre miljöpartister som finns med i 1990 års urval har enbart räknats med i totalsiffrorna, inte i något av de politiska blocken. Vi är medvetna om att en blockuppdelning kan te sig något överspelad. Likväl har blockuppdelningen visat sig analytiskt givande. Ett alternativ på politikersidan hade varit en dikotomisering mellan regeringsrepresentanter och övriga. Vi har valt den förra varianten utifrån den betydelse som ideologiska bevekelsegrunder har för riksdagsledamöternas attityder. En kontroll visar att det i praktiken har mycket liten betydelse vilket av dessa alternativ som väljs.
- 14 Att det politiska rollmönstret har ökat med 11 procentenheter mellan 1973 och 1990 för samtliga riksdagsledamöter, medan ökningen för socialistiska respektive borgerliga ledamöter separat är mer marginell, beror för det första på att andelen socialistiska politiker är större 1990 än 1973. Partierna till vänster innehade fler mandat vid detta tillfälle, vilket påverkar det stratifierade urvalet. För det andra ingår tre miljöpartister i kategorin "samtliga" 1990 – dessa är alla tre politiskt orienterade.
- 15 Eftersom urvalet inom politikerpopulationen är stratifierat utifrån partitillhörighet och andelen ledamöter för respektive parti är beroende av partiets storlek i riksdagen vid de aktuella tidpunkterna, kan det inträffa, och har det inträffat, förskjutningar mellan de olika partierna när det gäller deras andel av den totala politikerpopulationen. Den mycket svaga tendensen till en uppgång för den politiska rolluppfattningen inom borgerligheten över tid förstärks något om hänsyn också tas till den interna andelsförskjutningen mellan de borgerliga partierna. Moderaterna – det parti där den politiska rolluppfattningen har svagast ställning – utgör en större andel och centerpartiet – det parti där den politiska rolluppfattningen har starkast ställning – utgör en mindre andel av de borgerliga riksdagsledamöterna 1990 jämfört med 1973.
- 16 Skillnader i frågeformulering och kodningsförfarande gör att någon jämförelse mellan 1971/73 och 1990 i detta första led av analysen inte kan utföras.
- 17 Denna kodning genomfördes inte för riksdagsledamöter vid det första undersökningstillfället.
- 18 Kategorierna "oklart", "frågan ej ställd/ej svar" redovisas inte i tabellen, varför summan för de enskilda tjänstemannagrupperna inte blir 100 procent.

Kapitel 7

- 1 Ännu vid mitten av 1980-talet var jämlikhetsidealet fast förankrat inom den svenska politiska och administrativa eliten på lokal nivå, visar en komparativ studie av lokala eliter i USA, Sverige och Nederländerna (Eldersveld, Strömberg, Derksen, 1995). Maktutredningen finner också i sin studie från 1989–1990 en allmänt positiv inställning till minskade inkomstskillnader i samhället, både bland eliten och befolkningen i stort (SOU 1990:44, s.339 ff).
- 2 Den första frågan om jämlikheten i allmänhet har inte samma lydelse 1990 som 1971. Vid det första undersökningstillfället tillfrågades respondenterna om de anser att det skett någon social utjämning i Sverige under de 15–20 år som föregick undersökningen. 1990 gäller frågan synen på social och ekonomisk utjämning i allmänhet. Förändringen genomfördes i syfte att få mer diskussion kring jämlikhetsproblematiken från intervjupersonernas sida. Trots förändringen går det att göra jämförelser över tid. Delar av kodningen av 1990 års svar på den allmänna jämlikhetsfrågan överensstämmer i stor utsträckning med 1971 års kodning av motsvarande fråga. Praktiskt är det således inga problem att komparera resultaten från de båda undersökningarna. Resultaten av en sådan jämförelse måste emellertid hanteras med försiktighet.
- 3 Det material som presenterades av den s.k. Låginkomstutredningen fick mycket stor uppmärksamhet (främst SOU 1970:34).
- 4 Samtliga procentandelar redovisas inte i tabellen. Bland annat saknas procentangivelser för kategorin "frågan ej ställd". Denna kategori är försumbar 1971. 1990 är detta däremot en av de frågor som vid tidsbrist överhoppades, vilket innebär att i genomsnitt var femte intervjuperson aldrig fick frågan. Bland statssekreterarna är det enbart var fjärde som får ta ställning till denna fråga, vilket naturligtvis innebär att en jämförelse över tid i procenttermer inte är meningsfull, varför statssekreterarna inte redovisas i tabellen. Även jämförelser över tid för de andra grupperna måste med tanke på bortfallet hanteras med försiktighet. Det bör också noteras att frågan inte ställdes till riksdagsledamöterna vid det första undersökningstillfället. Vidare gäller att kategorin "ökad utjämning" 1971 består av en sammanslagning av kategorierna "betydligt större utjämning" och "viss ökad utjämning".
- 5 1971 gjordes med hjälp av uppföljningsfrågor om grunden till ställningstagandet en mer ingående analys av attityderna till inkomstutjämning. Resultatet av den analysen visar att även om statstjänstemännen framhåller jämlikheten som ett eftersträvt ideal, anser många att inkomstskillnader behövs som drivfjäder i arbetet. Den som anstränger sig mer i sitt arbete, eller har ett större ansvar, skall också ha mer betalt (Anton, 1980, s.124 f.).
- 6 29 procent av de socialdemokratiska kommunpolitikerna fick inte denna fråga. Motsvarande siffra för de borgerliga var 7 procent.
- 7 Även inom marxismen finns dock ett harmoniperspektiv, där i det klasslösa samhället de sociala konflikterna kommer att upphöra (jfr Mellbourn, 1979, s.144). I bakgrunden finns här den hegelianska filosofin (tes-antites-syntes), vilken påverkat både marxistiskt och konservativt tänkande.
- 8 De tre miljöpartisterna 1990 har inte medräknats i något av de två blocken.
- 9 Den stora gruvstrejken i malmfälten hade ägt rum vid årsskiftet 1969.
- 10 Införandet av den nya kodningskategorin 1990 medför vissa problem vid en jämförelse över tid. Skulle tjänstemännen som nu hamnar inom "lika stora motsättningar-gruppen" fortfarande hamna där om kategorin för "ändrat karaktär" inte hade funnits, vilket var situationen 1971? En jämförelse med politikergruppen, där kodningskategorin finns med vid båda undersökningstillfällena, pekar mot att andelen som anser att motsättningarna är på väg att minska blir lägre då denna "ändrat karaktär-kod" finns med. Tendensen är likväl tydlig. Tjänstemännen 1990 anser i betydligt mindre utsträckning än sina kollegor 1971 att motsättningarna i samhället är på väg att minska. Det krävs att samtliga tjänstemän som 1990 kodades som hemmahörande i kategorin "lika stora motsättningar, men nya frågor/ändrat karaktär" förs till kategorin "mindre motsättningar" för att denna i storlek skall bli ungefär i paritet med resultaten 1971.
- 11 Resultaten 1971 och 1990 bygger på olika frågor. 1971 baseras kodningen på frågan som berör samhällskonflikternas ursprung. Har de sin grund i okunnighet eller själviskhet, eller är de hälsosamma och nödvändiga? Utifrån svaren på denna fråga kodas sedan bl.a. de grupper/intressen som nämns. 1990 finns inte den frågan med. Kodningen sker i stället med utgångspunkt i frågan om huruvida de konkreta motsättningarna har ökat eller minskat. Kodningsformuläret skiljer sig också något mellan undersökningstillfällena. 1990 finns visserligen samtliga enskilda

koder som används 1971 med, men därutöver har tillkommit ett antal koder. Dessa är: *kön*, *statsmakt-näringsliv*, *statsmakt-kommuner*, *speciella sakfrågor*, *moral* och en oklart-kategori. De nya koderna fick enbart ett begränsat antal noteringar. Vidare skiljer sig 1971 och 1990 års studier genom att man vid det första undersökningstillfället har möjlighet att notera upp till tre olika svar från intervjupersonen. 1990 begränsas svarsalternativen till två. Ovannämnda skiljaktigheter gör att det inte är meningsfullt med en mer precis jämförelse. I stället genomförs en analys utifrån rangordningen på de mest frekvent nämnda konflikterna.

- 12 Påståendet var något annorlunda formulerat vid 1971 års undersökningstillfälle. Det löd då: "Det är uteslutande genom sociala konflikter som ett modernt samhälle kan vidareutvecklas." Skillnaden är således att termen "uteslutande" har bytts ut mot "i första hand" vid det senare undersökningstillfället. Denna förändring skulle kunna innebära att det är lättare att instämma i påståendet 1990 än det var tjugo år tidigare. Förändringen beaktas vid analysen av kortsvars-påståendet.
- 13 Jämför Eldersveld, Strömberg, Derksen, 1995, som finner samma accepterande attityd till värdet av politiska konflikter bland ledande lokala politiker och tjänstemän i Sverige.
- 14 I tabellerna 7.3 och 7.4 redovisas de problem som tjänstemän och politiker oftast nämner. Inom de enskilda tjänstemanna- eller politikergrupperna kan det dock finnas andra problemområden som är flitigt omnämnda, men som inte redovisas i tabellerna. Om ett problemområde placeras sig lägre än femte platsen inom en tjänstemanna- eller politikergrupp redovisas inte rangordningen i tabellen, utan markeras med ett streck. Fler än två omnämnanden inom respektive grupp krävs för att ett problemområde skall redovisas i tabellen.
- 15 Det finns en koppling mellan energi- och miljöfrågan. Den intensiva kärnkraftsdebatten illustrerar detta med all önskvärd tydlighet. 1990 finns det en särskild kod för energipolitiken. Det är möjligt att miljöfrågorna skulle fått ännu högre rangordning 1990 om inte energipolitikoden hade fångat in en del miljösynpunkter. Rangordningen bland verkscheferna talar för detta. Inom denna tjänstemannagrupp har energipolitiken fått sin högsta och miljön sin lägsta placering.
- 16 Bland miljöpartisterna, vilka inte redovisas i tabellen, anser samtliga tre att det finns motsättningar mellan ekonomisk tillväxt och ekologisk balans.
- 17 1971 fanns det ingen särskild kod för just energipolitiken, varför en jämförelse över tid inte blir riktigt rättvis. Å andra sidan vet vi att energipolitiken betraktas som ett betydligt mer akut samhällsproblem 1990 jämfört med 1971. Vid 1970-talets början hade ännu inte kärnkraftsdebatten på allvar tagit fart. En genomläsning av intervjuvaran ger samma bild. Energipolitiken är i betydligt större utsträckning ett samhällsproblem vid det senare undersökningstillfället.
- 18 Formuleringen var något annorlunda vid 1971 års undersökning: Skulle Ni för ett ögonblick vilja tänka på det samhälle Ni skulle vilja se generationen efter Er egen och den nästföljande leva i. Hur skulle det samhället skilja sig från det vi har i dag? Det finns ingen anledning att anta att den skiljaktiga ordalydelsen skall ha haft någon påtaglig betydelse för svarsutfallet.

Kapitel 8

- 1 En i princip likartad design används av Verba et al. i deras studie "Elites and the Idea of Equality": "... we are interested in the 'is' and 'ought' of influence". Verba et al., 1987, s.159.
- 2 Intervjupersonerna har inte explicit ombetts att göra en rangordning utan det i tabellen presenterade utfallet är frukten av beräkningar som baserats på hur markeringarna fördelat sig över de olika kolumnerna för inflytande ("mycket inflytelserik", "ganska inflytelserik" etc.). Beräkningarna har varit mycket enkla att göra – det har snarast blivit fråga om en visuell besiktning – p.g.a. att markeringarna i hög grad koncentrerats till två kolumner (se huvudtexten).
- 3 Som redovisats i kapitel 2 (tabell 2.3) besvarade 90 procent av intervjupersonerna svarskort 2. Klart under detta genomsnitt låg statssekreterare och affärsverkstjänstemän. För vardera gruppen noterades 78 procent. För främst statssekreterarna tillkom i vissa delar av svarskortet ett internt bortfall på 5–10 procent. De presenterade resultaten för denna grupp må därför tas med en viss reservation.
- 4 Vänsterpartiets och miljöpartiets respondenter, tre respektive två personer, har inte tagits med i analysen, eftersom de inte klart låter sig inrangeras i den gjorda uppdelningen på regeringsparti och oppositionsparti.

- 5 Undersökningarna 1971/73 och 1990 skiljer sig åt i två avseenden. Dels har de bägge kommunala respondentgrupperna tillkommit 1990, dels har några av de organisationer som bedömdes 1971/73 uteslutits vid det senare tillfället. Den förstnämnda olikheten är ointressant vid en jämförelse över tid, och den sistnämnda har inte ansetts ha någon nämnvärd effekt på svarsstrukturen för de institutioner/organisationer som ingått i bägge undersökningarna. I tabell 8.2 har endast redovisats bedömare/bedömda enheter som definierats på samma eller praktiskt taget samma sätt vid bägge undersökningstillfällena.
- 6 För figuren gäller samma restriktion som för tabell 8.2, dvs. endast identiskt eller praktiskt taget identiskt definierade bedömare/bedömda enheter har medtagits.
- 7 Holmberg-Esaiaassons studie var en totalundersökning med hög svarsfrekvens och är så till vida pålitligare än våra urvalsundersökningar. Å andra sidan kan noteras att deras undersökning företogs alldeles i början av en mandatperiod. Detta var i och för sig naturligt med tanke på att en huvudfrågeställning var att undersöka den representativa demokratin; att 1985 års väljarundersökning omedelbart följdes av en riksdagsenkät hade alltså en teoretisk motivering. Det förhållandet att var femte riksdagsledamot som besvarade enkäten var nyvald måste emellertid påverka resultaten i frågor av typ upplevd maktstruktur. De omvalda kan sägas anlägga ett "inifrån-perspektiv" vilket de nyvalda ännu knappast tillägnat sig.

De svarande ombads att på en skala från 0 till 10 markera hur mycket ett antal angivna institutioner/organisationer "har att säga till om i dagens svenska samhälle" (Holmberg-Esaiaasson, 1988, s.234).
- 8 I tabellen redovisas endast de bedömda enheter som är identiska eller nästan identiska vid de olika undersökningstillfällena. Med "nästan identiska" avses dels att näringslivsorganisationer i våra undersökningar likställdes med SAF i 1985 års undersökning, dels att statliga myndigheter i 1985 års undersökning står för "tjänstemännen i stat och kommun".

Rangordningarna i tabell 8.3 beträffande år 1985 har hämtats från (gäller soc.dem.) respektive beräknats med stöd av (gäller borgerliga) material och upplysningar i Holmberg-Esaiaasson, 1988, s.234 f.
- 9 Rangordningen av värdena i tabell 8.4 har skett så, att högsta plusvärde åsatts rang 1, näst högsta plusvärde rang 2 etc. Vad gäller statssekreterarna erinras om reservationen i not 2.
- 10 De balansmått som redovisats i tabell 8.4 är till sin konstruktion netttotal. Det må här påpekas att de negativa talen, vilka står för önskat mindre inflytande, var mycket låga med undantag för affärsverkstjänstemännens inställning till regeringen. Det var med andra ord svarsalternativen "mer inflytande" och "oförändrat inflytande" som dominerade.
- 11 Formuleringen är hämtad ur titeln på en skrift av Ekecrantz-Olsson, 1994.
- 12 En anspelning på centerledaren Gunnar Hedlund, känd för sina lapidariska uttalanden.
- 13 Vad gäller relationen mellan regeringen och den parlamentariska oppositionen kan emellertid enligt Mats Sjölin "decline of parliaments"-tesen avvisas. Någon enhetlig utvecklingstendens i motsatt riktning kan dock inte urskiljas. Se Sjölin, 1991, s.145.

Kapitel 9

- 1 "Public choice" får här utan närmare definition stå för en ekonomiskt inspirerad analys av den politiskt styrda offentliga verksamheten som tar individernas egenintresse som utgångspunkt (Moberg, 1994).
- 2 Som kommer att framgå av behandlingen av resultaten kan påståendet i vissa fall tolkas som uttryck antingen för en positiv eller en negativ inställning till privatiseringstendenser, beroende på den svarandes utgångspunkt, vilket manar till försiktighet vid tolkningen. För de flesta svarande har påståendet, trots sin oklarhet, förståtts så att det talar för ett avsteg från det annars självklara, nämligen att en "gemensam" tjänst i första hand bör utföras i offentlig regi.
- 3 En illustration som belyser hur blandningen av kriterier och inte minst omställningen från *en* grundläggande organisatorisk princip och verksamhetssätt till en annan kan såväl introducera vissa organisatoriska problem som eliminera andra: När vi för denna undersökning skulle försöka fastställa vilka högre tjänstemän vid postverket som borde ingå i urvalsramen råkade vi på problem. De uppgifter vi erhållit från chefslönenämnden gav en avvikande bild från de organi-

satoriska uppgifter vi erhöi ur andra offentliga förteckningar. Det rådde inte någon påfallande kongruens mellan tjänstebeteckning, hierarkisk position och lön för ett antal personer inom postverkets högre chefsskikt. Till vissa delar av verksamheten som man (från verksamhetens sida) bedömde redan nu var, eller inom en snar framtid kunde bli, konkurrensutsatt hade man rekryterat chefspersoner med erfarenheter från det privata näringslivet. Dessa hade vid anställningen erhöiit påtagligt gynnsamma avlöningsförmåner som emellertid vida översteg sedvanlig lön för en position som motsvarade deras ansvarsområde. Titulaturen ställde också till med problem. Rätt snart efter den tidpunkt för vilken urvalsramen skulle fastställas ändrade man av dessa skäl titulaturen till att för ett helt intervall av tjänster rätt och slätt bli "direktör". Det innebar mer allmänt att befattningen låg på chefsnivå men sade inte direkt något om lön eller position. Justeringar fick också göras för vid verket tidigare anställda på samma nivåer. När postverket några år senare bolagiserades uppträdde ett ännu mer utrerat exempel då generaldirektören skulle transformeras till VD med en lön som låg i paritet med näringslivets. Detta innebar en pengamässig fördubbling, trots att arbetsuppgifterna i stort sett skulle förbli desamma. Det torde förvåna få att denna förändring väckte en del upprörda känslor, som kom till uttryck i massmedia, samtidigt som kritik framfördes mot försämrade service; den kientrogne kan i mönstret kanske tycka sig se import av blott vissa valda delar av företagsvärldens förebilder, men inte av andra. Men "ansvaret" kanske ökade.

- 4 Frågan löd: "Under 80-talet har det också förts en omfattande diskussion om privatisering av offentliga verksamheter. Vad anser Du om de tankar som framförts i debatten?"
- 5 I vilken utsträckning personer som är verksamma inom förvaltningen bedömer att styrningen utövas på klart felaktigt sätt kan vi dessutom belysa, men bara med uppgifter från 1971. Då prövades påståendet att "Det är ett oroande drag nuförtiden att politikerna blandar sig i ärenden som egentligen är förvaltningens ensak", 37 procent höi med, med eller utan reservationer. Det var således inte någon majoritet som ansåg att så var fallet. Om tjänstemännens bedömning av förändringen stämmer med politikernas kan vi emellertid inte svara på, inte heller önskvärdenheten av förändringen.

Kapitel 10

- 1 Uttrycket "micromanagement" förekommer i amerikansk statsvetenskaplig litteratur, framför allt som en beteckning på kongressens detaljerade regelstyrning av myndigheternas beslutsfattande (se Wilson, 1989, s.241 ff).
- 2 För en utförlig historik över resultatstyrningens framväxt, se Stefan Lindströms uppsats för Förvaltningspolitiska kommissionen (Lindström, 1997). Denna uppsats har publicerats sedan detta kapitel skrevs. Slutsatserna i denna uppsats har inte beaktats men de överensstämmer väl med detta kapitel.
- 3 Enligt en RRV-rapport från 1996 menas med resultatstyrning "att styrningen skall ske på basis av information om uppnådda resultat och om förutsättningarna att i framtiden kunna uppnå resultat". Det sägs också att "resultatstyrning används också som ett generellt begrepp för att karaktärisera en viss typ av styrning som orienterar sig mot målen för verksamheten och framtida resultat, i kontrast till styrning som fokuserar på inflödet eller verksamhetens former" (RRV 1996:36 s.6). Som definitioner är dessa påståenden tämligen innehållslösa eftersom innebörden av begreppet resultat inte någon gång anges.
- 4 Denna uppgift förefaller rimma illa med den uppställning som presenteras i kap. 8 (s.199). De uppgifter som lämnas i tabell 10.1 baserar sig emellertid på en summering av subkategorier som ingår i de bredare kategorier som redovisas i kap. 8.
- 5 De kvantitativa data som analysen bygger på är för omfattande för att redovisas här.
- 6 Det använda kodschemat innehöll ytterligare tre kategorier (demokrati, rättssäkerhet, rättvisa), som samlade för få argument för att en redovisning skall vara meningsfull. Även argumenten mot målstyrning kodades, men motargumenten är så få att inte heller en redovisning av dessa ter sig meningsfull.
- 7 Vedung (1991, s.193) talar om resultatmål och procedurmål.
- 8 Analysen bygger på kvantitativa data som är för omfattande för att redovisas här.

- 9 Framställningen i detta avsnitt baserar sig helt på andras analyser. Underlaget utgörs främst av RRV:s rapporter 1994:32, 1996:36 och 1996:50 samt på en rapport från en interdepartemental arbetsgrupp: ELMA Ds 1995:6. Någon samlad politisk utvärdering av resultatstyrningen hade inte företagits på den statliga sidan då detta kapitel skrevs. Numera finns Förvaltningspolitiska kommissionens rapporter och betänkanden, se särskilt SOU 1997:15 och SOU 1997:57.

Kapitel 11

- 1 Samma iakttagelse görs i kommunaldemokratiska forskningsgruppens sammanfattande volym. Se Strömberg–Westerståhl, 1983, s.300.
- 2 Sex av riksdagsledamöterna fick inte denna fråga. Procentberäkningarna har därför 39 ledamöter som bas.
- 3 Uppgifter hämtade ur "Fakta om folkvalda", Riksdagen 1988–1991, med kompletteringar från projektets material.

Alltifrån enkammarriksdagens tillkomst har antalet ledamöter som före sitt inval varit kommunalpolitiskt aktiva varit oförändrat mycket högt, 80 procent eller mer. Däremot har andelen ledamöter som samtidigt haft säte i riksdagen och något kommunalt organ minskat drastiskt. Andelen har dock så småningom stabiliserats på en förhållandevis låg nivå. 1983 var andelen riksdagsledamöter som samtidigt var ledamöter av kommun- eller landstingsfullmäktige 31 procent och enligt våra mätningar 34 procent. För jämförelser bakåt i tiden se SOU 1986:27, s.14.

Kapitel 12

- 1 Framställningen koncentreras till förhållandena på statlig nivå. Situationen i kommunerna blir följaktligen endast i förbigående uppmärksammade.
- 2 Hybrid: "växt eller djur som uppkommit genom korsning mellan representanter för två helt skilda arter" (Nationalencyklopedin, Ordbok 1995).
- 3 Det bör understrykas att den forskningsuppgift vi ställt oss främst varit att beskriva politikers och tjänstemäns attitydmönster och, om än i mindre utsträckning, beteenden samt att utröna likheter och olikheter mellan de bägge kategorierna. Det skulle här föra för långt att gå in i diskussionen om var – om någonstans – och efter vilka kriterier gränslinjerna mellan politik och förvaltning bör utstakas.
- 4 Utgångspunkt för resonemanget är härvid att socialdemokraterna befunnit sig i regeringsställning sedan hösten 1982 och att det rimligtvis är denna regerings utnämningsspolitik som i början av 1990-talet avsatt de tydligaste spåren.

Bilaga 1

Frågor från 1990 års undersökning

Forskningsprojektet

ELITATTITYDER OCH SAMHÄLLSFÖRÄNDRINGAR I VÄSTERLÄNDSKA DEMOKRATIER

Frågeformulär för statliga tjänstemän

1. a) Du har alltså haft Din nuvarande tjänst sedan ...
b) Vilka anställningar har Du tidigare haft?
2. a) Kan Du säga vad som fick Dig att välja den offentliga förvaltningen?
b) *(Till de personer som ej arbetat utanför den offentliga sektorn)* Har Du någon gång tänkt Dig något annat verksamhetsområde än den offentliga förvaltningen? I så fall vilket?
3. Hur skulle Du kortfattat vilja beskriva Dina nuvarande arbetsuppgifter?
4. a) Vad anser Du vara mest tilltalande med Din nuvarande befattning?
Vad skulle Du mest sakna om Du tvingades lämna den idag?
b) Omvänt, vad anser Du vara minst tilltalande med denna befattning?
5. Vilket tycker Du är det viktigaste problemet inom Ditt eget verksamhetsområde? Vad anser Du bör göras för att lösa det? Vilka anser Du vara de största hindren för att lösa detta/dessa problem?
6. Vi är intresserade av de kontakter som en högre tjänsteman har i sitt arbete. Vi ber Dig därför försöka ange Dina kontakter genom att fylla i följande schema: (SVARSKORT 1).

Vi tänkte nu ställa några frågor med anknytning till de mer generella dragen i tjänstemannarollen, alltså sådana inslag i arbetet som är gemensamma för en tjänsteman på den här nivån oavsett inom vilka sektorer han/hon arbetar:

7. a) Vilka personliga egenskaper tycker Du det är nödvändigt att en högre tjänsteman har?
b) I allmänna termer: Vilka är en högre tjänstemans uppgifter?
c) Vilken bakgrund bör han/hon ha? *(erfarenheter, socialt, utbildningsmässigt)*.
d) Bör den partipolitiska inställningen spela någon roll i det här sammanhanget?
8. Anser Du att uppgifternas karaktär har förändrats under senare år? Ställs det andra krav på tjänstemannen nu än tidigare?
(Om ja) På vilket sätt? Vilken inställning har Du till den här utvecklingen? *(Med avseende på bakgrundsfaktorerna, (erfarenheter, socialt, utbildningsmässigt, partipolitisk inställning)?)*

9. Förvaltningens medverkan i den politiska beslutsprocessen gäller såväl initiativ, beredning som tillämpning. Tycker Du att någon av de här uppgifterna under senare år kommit att få större vikt än tidigare?
(Om ja) Vad anser Du om denna förändring?
 10. Sverige har en i internationell jämförelse unik uppdelning av statsförvaltningen i departement och verk.
 - a) Anser Du att den här uppdelningen har någon positiv betydelse för förvaltningsverksamheten?
 - b) Någon negativ betydelse?
 - c) Tycker Du att det har skett någon förändring under senare år?
 11. Högre förvaltningstjänstemän arbetar ofta i gränstrakterna mellan rena förvaltningsgöromål och politiska uppgifter i vid mening. Vilken inställning har Du till tjänstemännens arbete med dessa mer politiska arbetsuppgifter? Uppfattar Du detta som problematiskt på något sätt?
 12. Hur tycker Du relationen tjänstemän - politiker fungerar idag, t.ex. med avseende på arbets- och ansvarsfördelning och strävan till samförstånd? Har relationen förändrats i något avseende under senare år?
(Om förändrats) På vilket sätt? Vad anser Du om denna förändring?
- Vi skulle nu vilja ställa några frågor med anknytning till de förändringar som skett av det svenska samhället och den offentliga förvaltningen under de två senaste decennierna.*
13. Under 70-talet skedde en omfattande utlokalisering av statliga myndigheter från Stockholm. Vilken inställning har Du till den reformen? Anser Du att myndigheters geografiska placering har betydelse för verksamheten?
(Om ja) På vilket sätt?
 14. a) Under de senaste decennierna har kommunernas handlingsutrymme på det hela taget ökat till följd av avregleringar och decentraliseringar. Vilken inställning har Du till denna utvecklingen?
b) Statsmakterna har även på olika sätt sökt åstadkomma en ungefär likartad servicenivå i olika kommuner. Vilken inställning har Du till detta?
c) Av de bägge reformsträvanden som vi nu talat om har den ena gått ut på att öka den enskilda kommunens handlingsfrihet och den andra på att åstadkomma större likhet mellan kommunerna. Tycker Du att man lyckats göra en rimlig avvägning mellan de bägge åtgärderna?
 15. Under 70- och 80-talet har styrningen av förvaltningen fått allt större uppmärksamhet. Målstyrning och ramlagstiftning är exempel på två viktiga styrmetoder som ofta kommit till användning.
 - a) Vad anser Du om den här utvecklingen? Har Ditt arbete påverkats av detta?
(Om ja) På vilket sätt?
 - b) Tycker Du att riksdag och regering har tillräckliga möjligheter att styra förvaltningen?

16. Utvärdering har kommit att användas alltmer som ett sätt att följa upp den offentliga verksamheten. Vad anser Du om den utvecklingen?
17. Under senare år har det skett en ökad satsning på chefsutbildning inom förvaltningen. Vad anser Du om chefsutbildning som ett sätt att förändra förvaltningen? Har Du personligen deltagit i någon sådan utbildning? Har utbildningen i något avseende påverkat Dig i Ditt arbete?
18. Olika regeringar har under 80-talet haft som politik att åstadkomma en förnyelse av den offentliga förvaltningen. Vad anser Du att regeringspolitiken i det här avseendet har betytt för förvaltningen? Vad tycker Du om de här förändringarna?
19. Under de senaste åren har lekmannastyrelsernas roll kommit att diskuteras och omprövas. Hur ser Du på lekmannastyrelsernas användbarhet och betydelse?
20. Under 70- och 80-talet har regeringsmakten parlamentariskt försvagats och den politiska stabiliteten har minskat. Hur har enligt Din mening de här förändringarna i regeringsmaktens ställning påverkat relationen mellan regeringen och den statliga förvaltningen?
21. Under 80-talet har det också förts en omfattande diskussion om privatisering av offentliga verksamheter.
 - a) Vad anser Du om de tankar som framförts i den debatten?
 - b) Vad anser Du om bolagisering, alltså att man utför offentlig verksamhet i privaträttslig form?

Vi vill i den här undersökningen också göra en jämförelse mellan högre tjänstemän och ledande politiker. Därför skulle vi nu vilja fråga Dig:

22. a) Vilka personliga egenskaper tycker Du det är nödvändigt att en ledande rikspolitiker har?
 - b) I allmänna termer: Vilka är en ledande rikspolitikers uppgifter?
 - c) Vilken bakgrund bör han/hon ha? (erfarenheter, socialt, utbildningsmässigt).
23. Anser Du att en ledande politikers uppgifter har ändrat karaktär under senare år? Ställs det andra krav på en politiker nu än tidigare?

(Om ja) På vilket sätt? Vilken inställning har Du till den här utvecklingen? (Med avseende på bakgrund, (erfarenheter, socialt, utbildningsmässigt)?)
24. Anser Du att man i några avseenden bör ställa andra krav på kommunalpolitiker än på rikspolitiker?

Nu skulle vi vilja fråga lite om Din personliga inställning till några samhällsföreteelser av mer grundläggande karaktär.

25. a) Vilka problem anser Du i största allmänhet vara mest angelägna för regering och riksdag att lösa för närvarande? Vilka anser Du vara huvudorsakerna till de här problemen?

- b) Vilka problem anser Du i största allmänhet vara mest angelägna för kommunerna att lösa för närvarande? Vilka anser Du vara huvudorsakerna till de här problemen?
26. Jämlikheten är ett av de begrepp som från och till hamnar i centrum för den politiska debatten.
- a) Hur ser Du på frågan om social och ekonomisk utjämning?
- b) Vad anser Du om fortsatt inkomstutjämning här i landet?
27. a) Vi är intresserade av ledande politikernas och högre tjänstemäns syn på fördelningen av makt och inflytande. Hur skulle Du vilja beskriva maktfördelningen i Sverige i dag? Tycker Du att den bilden också är önskvärd?
(Om *icke*) På vilket sätt skulle Du vilja se en förändring (*vilka borde ha mer makt, vilka borde ha mindre*)?
- b) Vi skulle också vara tacksamma om Du gjorde ett försök att gradera olika institutioners och organisationers inflytande med hjälp av denna tabell: (SVARSKORT 2).
28. Somliga påstår att det i politiken och i samhället i stort alltid finns grundläggande motsättningar mellan olika grupper, medan andra hävdar att i grund och botten så har alla grupper sammanfallande intressen. Vad har Du för åsikt om det här?
(Till den som anser motsättningar ständigt förekommande) Tror Du att sådana grundläggande motsättningar någonsin kan överbryggas?
29. Om vi ser på de konkreta motsättningarna i samhället av idag, anser Du då att det är större, ungefär lika stora, eller mindre motsättningar än vad det var för 15–20 år sedan? Vilken inställning har Du till det här?
30. Vi är också intresserade av Din syn på åsiktsskillnaderna mellan de politiska partierna i Sverige i dag.
- a) Hur tycker Du att de åsiktsskillnader som finns mellan partierna på riksnivå avspeglar de faktiska åsiktsskillnaderna bland väljarna?
- b) Hur tycker Du att de åsiktsskillnader som finns mellan partierna på kommunal nivå avspeglar de faktiska åsiktsskillnaderna bland väljarna?
31. Skulle Du för ett ögonblick vilja tänka på det samhälle som Du vill se den uppväxande generationen leva i. Hur skulle det samhället se ut jämfört med dagens?
(Om *ip* finner frågan för stor, fråga honom/henne vilka mål eller principer han/hon skulle vilja se förverkligade). Är Du optimistisk eller pessimistisk om möjligheterna att förverkliga denna framtid?

Vi skulle nu vilja ställa några avslutande frågor:

32. Finns det någon/några inom Din närmaste släkt som varit verksam(ma) inom den offentliga förvaltningen?
(Om *ja*) Vilken/Vilka?
33. Finns det någon/några inom Din närmaste släkt som varit partipolitiskt verksam(ma)?
(Om *ja*) Vilken/Vilka?

34. Ett sätt att mäta grundläggande attityder till samhällsutvecklingen är att använda sig av skalor. Vi är intresserade av hur Du skulle placera in Dig på en s.k. vänster - högerskala? (SVARSKORT 3):
35. Det har hävdats att vänster - högerskalan inte längre är ett tillräckligt instrument för att mäta inställningen till samhällsutvecklingen. Man måste också ta hänsyn till den "gröna" dimensionen. Vad har Du för inställning till det ofta framförda påståendet att fortsatt ekonomisk och materiell tillväxt står i motsättning till bevarandet av naturtillgångar och till ekologisk balans?

Bilaga 2

Svarskort och formulär från 1990 års undersökning

SVARSKORT 1

Vi är intresserade av de kontakter som en högre statlig tjänsteman har i sitt arbete. Vi ber Dig därför försöka ange Dina kontakter genom att fylla i följande schema.

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	En/ett par gångar per år	Sällan/ aldrig
1. Statsråd på Ditt departement	☐	☐	☐	☐	☐
2. Tjänstemän på Ditt departement (<i>skall ej ifyllas av departements- tjänstemän</i>)	☐	☐	☐	☐	☐
3. Tjänstemän på centrala myndigheter inom Ditt departements ansvarsområde (ej den egna myndigheten)	☐	☐	☐	☐	☐
4. Andra statsråd	☐	☐	☐	☐	☐
5. Tjänstemän på andra departement	☐	☐	☐	☐	☐
6. Tjänstemän på centrala myndig- heter utanför Ditt departements ansvarsområde	☐	☐	☐	☐	☐
7. Tjänstemän i länsorgan	☐	☐	☐	☐	☐
8. Företrädare för kommuner	☐	☐	☐	☐	☐
9. Företrädare för regeringsparti i riksdagen	☐	☐	☐	☐	☐
10. Företrädare för oppositionsparti i riksdagen	☐	☐	☐	☐	☐
11. Tjänstemän på riksdagens utskott och förvaltning	☐	☐	☐	☐	☐
12. Företrädare för privata företag	☐	☐	☐	☐	☐
13. Företrädare för intresseorganisa- tioner	☐	☐	☐	☐	☐
14. Journalister	☐	☐	☐	☐	☐
15. Enskilda medborgare	☐	☐	☐	☐	☐

SVARSKORT 2

Vi är intresserade av Din syn på fördelningen av makt och inflytande över Sveriges offentliga liv mellan olika institutioner och organisationer. Vi ber Dig därför fylla i följande tabell.

I kolumnen längst till höger ber vi Dig att markera:

+ = önskvärt med *mer* inflytande

0 = önskvärt med *oförändrat* inflytande

- = önskvärt med *mindre* inflytande

	Mycket inflytel- serik	Ganska inflytel- serik	Föga inflytel- serik	Inte alls inflytel- serik	Önsk- värt infly- tande
1. Regeringen	☐	☐	☐	☐	+ 0 -
2. Statliga myndigheter (även regionala)	☐	☐	☐	☐	+ 0 -
3. Riksdagen	☐	☐	☐	☐	+ 0 -
4. Kommuner och landsting	☐	☐	☐	☐	+ 0 -
5. LO	☐	☐	☐	☐	+ 0 -
6. Tjänstemannaorganisa- tionerna	☐	☐	☐	☐	+ 0 -
7. Näringslivet och dess organisationer	☐	☐	☐	☐	+ 0 -
8. Massmedia	☐	☐	☐	☐	+ 0 -

SVARSKORT 3

Ett sätt att mäta grundläggande attityder till samhällsutvecklingen är att använda sig av skalor. Hur skulle Du placera in Dig på denna vänster-högerskala?

Långt till vänster						Långt till höger				
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5	4	3	2	1	0	1	2	3	4	5

KORTSVARSFORMULÄR

Vill Du vänligen ange i vilken utsträckning Du instämmer i eller tar avstånd från följande påståenden. Vi är medvetna om att påståendena är mycket generella och i vissa fall kan vara svåra att ta ställning till. Men vi är synnerligen måna om att få ta del av Din inställning.

	Instämmer helt och hållet	Instämmer med tvekan	Tar avstånd med tvekan	Tar avstånd helt och hållet
1. Det är omöjligt att mäta kvaliteten på den offentliga förvaltningsverksamheten.	☐	☐	☐	☐
2. Många som ger sig in i politiken tänker ofta mer på sitt eget eller sitt partis bästa än på medborgarnas.	☐	☐	☐	☐
3. I en så komplicerad värld som dagens, är det ingen mening med att öka gemene mans inflytande över myndigheternas arbete.	☐	☐	☐	☐
4. En positiv samhällsutveckling förutsätter ett fåtal dugliga personer som vet att ta ansvar.	☐	☐	☐	☐
5. Det är i själva verket inte de politiska instanserna, utan den offentliga förvaltningen som sörjer för att samhället fungerar tillfredsställande.	☐	☐	☐	☐
6. Tjänstemän ser alltför ofta frågorna endast utifrån sin myndighets eller sitt ansvarsområdes perspektiv.	☐	☐	☐	☐
7. Politikerna bör ha ett större inflytande över landets ekonomiska liv.	☐	☐	☐	☐
8. Förvaltningen skall vara en pådrivande kraft när det gäller att anpassa den offentliga verksamheten till förändringen i samhället.	☐	☐	☐	☐
9. För en högre tjänsteman är det lika viktigt att besitta politiskt handlag som det är att ha speciell fackkunskap inom sitt område.	☐	☐	☐	☐

	Instäm- mer helt och hållet	Instäm- mer med tvekan	Tar avstånd med tvekan	Tar avstånd helt och hållet
10. Det är oväsentligt om en tjänst utförs i offentlig eller privat regi bara det görs på ett bra sätt.	☐	☐	☐	☐
11. Effektiviteten i den offentliga förvaltningen hämmas ofta av ett stelt och omständligt arbetssätt.	☐	☐	☐	☐
12. Allmänna opinionen eller debatt i massmedia bidrar ofta till lösningen av komplicerade politiska problem.	☐	☐	☐	☐
13. Tjänstemännen bör sätta sig in i den politiska ledningens åsikter och lägga förslag i linje med dessa.	☐	☐	☐	☐
14. Det är i första hand genom sociala konflikter som ett modernt samhälle kan vidareutvecklas.	☐	☐	☐	☐
15. Den offentliga verksamheten har blivit så komplex att specialister och experter bör ges ökat inflytande på besluten.	☐	☐	☐	☐
16. Vissa människor är p.g.a. sin sociala bakgrund bättre skickade att styra Sverige.	☐	☐	☐	☐
17. En högre tjänsteman bör verkställa politiska beslut även om dessa uppenbarligen är ogenomtänkta.	☐	☐	☐	☐
18. Många av de tvivel och farhågor som rests inför den offentliga sektorns expansion är berättigade.	☐	☐	☐	☐
19. Utvärderingsverksamhet leder till att beslutsfattandet kommer att grunda sig på förslagens faktiska förtjänster snarare än på politiska bevekelsegrunder.	☐	☐	☐	☐
20. De politiska partierna skärper ofta i onödan motsättningarna i samhället.	☐	☐	☐	☐

	Instäm- mer helt och hållet	Instäm- mer med tvekan	Tar avstånd med tvekan	Tar avstånd helt och hållet
21. För att en myndighets arbete skall kunna fortlöpa nödgas den enskilde tjänstemannen ofta göra avkall på sin personliga övertygelse.	☐	☐	☐	☐
22. Flertalet sociala problem skulle med lätthet lösas om man hade tillräcklig information om dem	☐	☐	☐	☐
23. En högre tjänstemans arbete bör begränsas till att självständigt tillämpa lagar och förordningar.	☐	☐	☐	☐
24. Det är ett oroande drag nuförtiden att politikerna blandar sig i ärenden som egentligen är förvaltningens ensak.	☐	☐	☐	☐
25. Personer som intar och vidhåller mycket bestämda åsikter, har sällan möjlighet att påverka beslut.	☐	☐	☐	☐

BAKGRUNDSFORMULÄR

1 Namn:.....Födelseår:.....

2 Befattning

Benämning på befattningen:.....

Tillträdesår:.....

3 Uppväxttid

Var tillbringade Du huvuddelen av Din uppväxttid?

.....

4 Föräldrars yrken under Din uppväxttid

Din faders yrke:.....

Din moders yrke:.....

5 Föräldrars utbildning

Din faders utbildning: Akademisk | Icke-akademisk

Din moders utbildning: Akademisk | Icke-akademisk

6 Organisations- och föreningsmedlemskap

Är Du för närvarande medlem i någon eller några av nedanstående typer av organisationer och föreningar, och innehar Du i så fall förtroendeuppdrag inom dessa?

	Medlem i	Innehar förtroendeuppdrag i
Fackliga	☐	☐
Politiska	☐	☐
Religiösa	☐	☐
Ideella	☐	☐
Kulturella	☐	☐
Idrottsliga	☐	☐

7 Vilken högsta utbildning har Du?

Examen (examina):

.....

Examensår:

Huvudämne(n):

.....

Utbildningsort:

8 Uppdrag utanför tjänsten

Har Du för närvarande något eller några uppdrag utanför Din vanliga tjänst?
(T.ex utredningsarbete, statliga eller kommunala uppdrag)

Ja ☐

Nej ☐

Om svaret är *Ja*, var god ange vilket eller vilka dessa är:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Bilaga 3

Intervjuformulär från 1971 års undersökning

1. Vilka anställningar har Ni tidigare haft i Ert yrkesverksamma liv?
(Specificering: Anställningar om minst tre månader efter avslutad utbildning)

2. Ni har alltså haft Er nuvarande tjänst sedan _____

- a) Kan Ni kortfattat tala om hur Ni fick denna tjänst?
b) Har Ni någon gång tänkt Er något annat verksamhetsområde än den offentliga förvaltningen? I så fall vilket?
c) Kan Ni säga vad som fick Er att välja den offentliga förvaltningen?

3. Vad anser Ni vara mest tilltalande med Er nuvarande befattning?
Vad skulle Ni mest sakna om Ni tvingades lämna den idag?

4. Omvänt, vad anser Ni vara minst tilltalande med denna befattning?

5. Vilket anser Ni vara det viktigaste problemet inom Ert eget verksamhetsområde?

Vad anser Ni själv bör göras för att lösa det?

(Ev. uppföljning: Kan Ni kanske utveckla det lite mer i detalj?)

6. Vilka anser Ni vara de största hindren för att lösa detta/dessa problem?
-
7. Hur skulle Ni mera allmänt vilja beskriva en högre statstjänstemans arbetsuppgifter?
-
8. Vilka personliga egenskaper anser Ni det nödvändigt att en duglig chefstjänsteman har?
-
9. Vilken bakgrund bör han/hon ha?
-
10. Anser Ni att det föreligger någon skillnad mellan departements- och verkstjänstemän vad gäller arbetsuppgifternas karaktär? (Ev. uppföljning: Har det några praktiska konsekvenser?)
-
11. Vi har genom undersökningarna i andra länder förstått, att högre statstjänstemän ofta arbetar i gränstrakterna mellan rena förvaltningsgöromål och politiska uppgifter i vid mening. Uppskattar Ni dessa mer politiska arbetsuppgifter? (Förklaring av "politik i vid mening": Ni påverkar värdefördelningen i samhället t.ex. i budgetarbetet och genom att fatta beslut som är bindande för enskilda människor i deras egenskap av samhällsmedborgare.)
-
12. Vi är intresserade av att jämföra en högre statstjänstemans arbete med en ledande politikers verksamhet. Hur skulle Ni vilja beskriva en ledande politikers arbetsuppgifter?

13. Vilka personliga egenskaper anser Ni det nödvändigt att en ledande politiker har?

14. Anser Ni att politiker är lika ansvarsställande och väl skickade för sina göromål som högre statstjänstemän?

15. Vilka problem anser Ni i största allmänhet vara mest angelägna för Sveriges regering och riksdag att lösa för närvarande?
Vilka anser Ni vara huvudorsakerna till dessa problem?

16. Ett av de problem som för närvarande upptar den svenska regeringen är vårt förhållande till EEC. Är Ni i princip positiv till en anslutning i en eller annan form, eller anser Ni att Sverige bör stå helt utanför EEC?

(Om positiv: Vilken form av anslutning bör Sverige sträva efter?)

17. I debatten om förhållandet mellan samhället och de privata företagen har man bl.a. föreslagit:

- a) att staten skall kunna utse representanter i affärsbankernas styrelser. Är Ni i huvudsak positiv eller negativ till detta förslag?
 - b) att staten vidare skall kunna utse representanter i styrelserna för privata företag och stiftelser. Är Ni i huvudsak positiv eller negativ till detta?
-

18. a) Ett av de vanligaste honnörsorden i den politiska debatten av idag är "jämlighet". Anser Ni att det skett någon social utjämning här i landet under de senaste 15–20 åren?

b) Vilken är Er inställning till en ökad inkomstutjämning här i landet? Är Ni i huvudsak positivt eller negativt inställd till en ökad utjämning?

(OM POSITIV: Önskar Ni en total inkomstutjämning, eller anser Ni, att vissa skillnader kan motiveras? I det senare fallet, på vilka grunder?)

(OM NEGATIV: Enligt vilka principer anser Ni att sådana skillnader skall motiveras? (Vilka anser Ni grunderna skall vara för sådana skillnader?))

19. A Vilka är intresserade av fördelningen av makt och inflytande mellan olika institutioner och organisationer i de länder som ingår i vår undersökning. Vi vill därför fråga Er om Er bedömning av olika gruppers inflytande på Sveriges offentliga liv. För enkelhetens skull ber vi Er försöka svara på detta genom att fylla i denna tabell.

(Ev. uppföljning: För den som anger två eller fler grupper som "mycket inflytelserika". Vem/vilka bland dem Ni angivit vara "mycket inflytelserika" är allra viktigast?)

19. B Vilket av följande påstående ger enligt Er uppfattning den mest rättvisande bilden av fördelningen av makt och inflytande i Sverige?

SVARSKORT

20. Om Ni ser på denna maktfördelning, tycker Ni då att den är som den borde vara, eller önskar Ni några förändringar? I så fall, vilka?

21. Det har förekommit en hel del debatt i olika länder om att stärka medborgarnas inflytande över den offentliga verksamheten samt att öka medborgarnas deltagande i regerings- och förvaltningsangelägenheter. Anser Ni att detta vore önskvärt här i Sverige?
-

22. Tror Ni att det finns några risker eller nackdelar med ett ökat deltagande av medborgarna i regerings- och förvaltningsangelägenheter?
-

23. I samband med de här diskussionerna om ökat direkt inflytande för medborgarna påstås det ibland, att vissa aktionsgrupper tillgriper vad man kallar samhällsfarliga metoder. Hur anser Ni att samhället bör bemöta sådana aktiviteter?
(Ev. uppföljning: Vad skulle Ni anse vara samhällsfarligt?
På vilket sätt skulle myndigheterna ingripa?)
-

24. Somliga hävdar att det inom politiken och samhället i stort alltid föreligger motsättningar mellan olika grupper, medan andra hävdar, att de flesta grupper har i grunden sammanfallande intressen. Vad har Ni för åsikt om detta? (Ev. uppföljning: till den som anser motsättningar ständigt förekommande: Tror Ni att sådana motsättningar är i grund och botten oöverbryggliga eller kan de överbryggas?)
-

25. Somliga hävdar, att samhällskonflikter har sitt ursprung i okunighet eller själviskhet, medan andra istället hävdar att konflikter är hälsosamma och nödvändiga. Vad har Ni för inställning till denna fråga?
-

26. Om det föreligger en konflikt eller meningsmotsättning, där ena sidan tycks ha helt rätt och den andra helt fel, anser Ni då att den som har rätt bör vidhålla sin uppfattning eller söka en kompromiss?
-

27. Politiska partier spelar en betydande roll i Sverige, liksom i de andra länderna i vår undersökning. När allt kommer omkring, anser Ni, att det föreligger stora, vissa eller mycket små skillnader mellan de svenska riksdagspartierna?
(Ev. uppföljning: Till den som svarar "stora" eller "vissa" på fråga 27: Vilka anser Ni vara de viktigaste skillnaderna?)
-

28. Anser Ni att skillnaderna har ökat eller minskat under de senaste 15–20 åren?
-

29. Anser Ni, att de skillnader som ev. finns mellan de politiska partierna enbart avspeglar existerande politiska skillnader i länder, eller framhäver partierna dem?
(Ev. uppföljning: Alltså, gör partierna skillnaderna större än de verkligen är?)
-

30. Anser Ni att det föreligger större motsättningar i det svenska samhället idag än vad det gjorde för 15–20 år sedan?
Anser Ni detta vara positivt eller negativt?
-

31. Anser Ni, att dagens situation är tillfredsställande eller inte?

Vi skulle också vilja ställa några frågor beträffande Era personliga erfarenheter:

32. Om Ni först tänker på Er uppväxttid, vilka människor, upplevelser eller kanske historiska händelser har haft betydelse för Ert liv och Er verksamhet?

33. Finns det några inom Er släkt som varit verksamma inom den offentliga förvaltningen?

34. Finns det någon som varit partipolitiskt versam?

35. Talade man ofta politik i Ert föräldrahem?

36. Om Ni ser framåt, vad tror Ni att Ni kommer att vara sysselsatt med om fem år?

37. Skulle ni för ett ögonblick vilja tänka på det samhälle ni skulle vilja se generationen efter Er egen och den nästföljande leva i. Hur skulle det samhället skilja sig från det vi har idag?
(Ev. uppföljning: Vilka praktiska åtgärder tror Ni krävs för att nå ett sådant samhälle?)

38. Hur nära ett sådant samhälle tror Ni vi kan komma?
(Ev. uppföljning: Är Ni optimistisk eller pessimistisk om möjligheterna att genomföra de förändringar som skulle leda till detta samhälle?)

Slutligen skulle vi vilja ställa några frågor kring kontakter och informationsvägar:

39. a) Kan Ni tala om vilken sysselsättning Era två/tre närmaste vänner har? (EJ NAMN)
- b) Vilka facktidsskrifter läser Ni regelbundet, och vilken/vilka finner Ni mest värdefull(a)?
-

41. Vi är intresserade av de kontakter som en högre statstjänsteman som Ni har i sitt arbete. Vi ber Er därför söka ange Era kontakter med andra institutioner och organisationer genom att fylla i de följande schema:
-

Referenser

- Aberbach, J.D., Anton, T.J., Eldersveld, S.J., Inglehart, R.F., Putnam, R.D., Singham, A., Waterbury, J. 1969, *The Political Cultures of Bureaucrats and Politicians*. Proposal to National Science Foundation, Ann Arbor: The University of Michigan. Otryckt.
- Aberbach, J.D., Chesney, J.D., Rockman, B.A. 1974, *Exploring Elite Political Attitudes: Some Methodological Lessons*. Institute of Public Policy Studies, Disc.paper no.60.
- Aberbach, J.D., Putnam, R.D., Rockman, B.A. 1981, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard: Harvard University Press.
- Aberbach, J.D., Rockman, B.A. 1985, *The Changing U.S. Federal Executive*. Proposal to National Science Foundation. Otryckt.
- Aberbach, J.D., Rockman, B.A. 1988, *Image IV Revisited: Executive and Political Roles*, i *Governance*, no.1.
- Abrahamsson, B. 1978, *Organisationsteori. Om byråkrati, administration och självstyre*. Stockholm: AWE/Gebbers.
- Albrow, M. 1972, *Byråkrati. Historia, teori, praktik*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Anton, T.J. 1980, *Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden*. Boston: Martinus Nijhoff.
- Asp, K. 1986, *Mäktiga massmedier – studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademilitteratur.
- Att lyckas i offentlig förvaltning. Lärdomar av väl fungerande myndigheter*. Slutrapport från Kommittén "Kronorna bland verken", Statskontoret, 1992.
- Barton, A.H. 1980, *A Diagnosis of Bureaucratic Maladies*, i Weiss, C.H., Barton, A.H., Allen, H.(eds), *Making Bureaucracies Work*. London: SAGE.
- Beetham, D. 1987, *Bureaucracy*. Milton Keynes: Open University Press.
- Bladh, A. 1987, *Decentraliserad förvaltning. Tre ämbetsverk i nya roller*. Lund: Studentlitteratur.
- Blomquist, C. 1994, *Beställar-utförarmodellen möter politiken*, i Jacobsson, B. (red.), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

- Boréus, K. 1994, *Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989*. Stockholm: Tiden.
- Bottomore, T.B. 1970, *Klass och elit*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Brown, R.G.S. 1971, *The Administrative Process in Britain*. London: Methuen.
- Brunsson, N. 1981, *Politik och administration*. Stockholm: Liber.
- Brunsson, N. 1990, Individualitet och rationalitet som reforminnehåll, i Brunsson, N., Olsen, J.P. (red.), *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Campbell, C., Wilson, G. 1995, *The End of Whitehall*. Oxford: Blackwell.
- Christoffersson, U., Molin, B., Månsson, L., Strömberg, L. 1972, *Byråkrati och politik. En studie av den svenska statstjänstemannakåren*. Stockholm: Bonniers.
- Czarniawska, B. 1985, *Public Sector Executives: Managers or Politicians?* Rapport, Stockholm: EFI.
- Czarniawska, B. 1986, Förvaltningschefer – politiker eller ledare?, i Brunsson, N. (red.), *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsförställning*. Lund: Doxa.
- Dahl, R.A. 1961, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R.A., Lindblom, C.E. 1976, *Politics, Economics, and Welfare*. Chicago: University of Chicago Press.
- Derlien, H-U., Mayntz, R. 1986, Wandel im Rollenverständnis der politisch – administrativen Elite des Bundes zwischen 1970 und 1987. An die Deutsche Forschungsgemeinschaft. Universität Bamberg. Otryckt.
- Downs, A. 1967, *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Ds 1995:6. *ELMA. Åtgärder för att stärka resultatstyrningen*. Rapport från en interdepartemental arbetsgrupp.
- Ehn, P. 1998, *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Ekecrantz, J., Olsson, T. 1994, *Det redigerade samhället – om journalistikens, beskrivningsmaktens och det informerade förnufts historia*. Stockholm: Carlssons.
- Eldersveld, S.J., Kooiman, J., van der Tak, T. 1981, *Elite Images of Dutch Politics. Accommodation and Conflict*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Eldersveld, S.J., Strömberg, L., Derksen, W. 1995, *Local Elites in Western Democracies. A Comparative Analysis of Urban Political Leaders in the US, Sweden and the Netherlands*. Boulder: Westview Press.
- Fakta om folkvalda. Riksdagen 1988–1991.
- Gilljam, M., Holmberg, S. 1990, *Rött Blått Grönt. En bok om 1988 års riksdagsval*. Stockholm: Bonniers.

- Gorpe, P. 1978, *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna*. Stockholm: Liber.
- van Gunsteren, H. 1976, *The Quest for Control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. London: John Wiley & Sons.
- Hadenius, S., Nilsson, L. 1991, *Ifrågasatt. Offentliga sektorn i debatt och opinion*. SIM (Svensk Informations Mediecenter) Rapport 3/91.
- Hernes, G. (red.), 1978, *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Holmberg, S., Esaiasson, P. 1988, *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Hunter, F. 1953, *Community Power Structure. A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Jacobsen, D.I. 1997, *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politik og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsson, B. 1989, *Konsten att reagera*. Stockholm: Carlssons.
- Jacobsson, B. 1994, Idéer, praktik och förnyelse, i Jacobsson, B. (red.), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Johansson, F. 1995, *Riksdagen och massmedia*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Kingsley, J.D. 1944, *Representative Bureaucracy. An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs: Antioch Press.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:KU 29. Ledningen av den statliga förvaltningen.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU 30. Med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU 38. Ny kommunallag.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU 30. Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
- Larsson, T. 1986, *Regeringen och dess kansli*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, T. 1990, Regeringens och regeringskansliets organisationsstruktur, berednings- och beslutsformer under 150 år, i *Att styra riket – regeringskansliet 1840–1990*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Lewin, B. 1983, En skog av röda nålar. Om politiseringen av departement och förvaltning, i Rydén, B., (red.), *Makt och vanmakt. Lärdomar av sex borgerliga regeringsår*. Stockholm: SNS.
- Lewin, L. 1970, *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lewin, L. 1988, *Det gemensamma bästa. Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*. Stockholm: Carlssons.
- Lind, J-I. 1994, Kommuner som marknadsskapare, i Jacobsson, B. (red.), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

- Lind, R. 1996, *Moderna myndigheter?* Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Linde, C. 1982, *Departement och verk. Om synen på den centrala statsförvaltningen och dess uppdelning – i en förändrad offentlig sektor.* Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Linde, C., Wallin, G. 1992, *After the Tide? Patterns of Politicization among the Swedish Administrative Elite.* Uppsats presenterad på IPSA-konferens i Stockholm, Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Lindström, S. 1997, Att kunna hålla de andra krafterna stängden. En redogörelse för den svenska statliga resultatstyrningens framväxt, i SOU 1997:15. *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik.* Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.
- Lundquist, L. 1987, *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach.* Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. 1989, Ledarskapet och följarna, i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 3.
- Lundquist, L. 1991, *Förvaltning och demokrati.* Stockholm: Norstedts.
- Lundquist, L. 1993, *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefen i demokratin.* Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lundquist, L. 1998, *Demokratins väktare.* Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, L.J. 1979, Anmälan av Mellbourn, A. Byråkratins ansikten, i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 4.
- Lundqvist, L.J. 1997, Privatisering – varför och varför inte? i Rothstein, B. (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem.* (2:a uppl.), Stockholm: SNS.
- Lægreid, P., Olsen, J.P. 1978, *Byråkrati og beslutninger. En studie av norske departement.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Mayntz, R., Derlien, H-U. 1989, Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987 – Toward Hybridization?, i *Governance*, no.4.
- Mellbourn, A. 1979, *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän.* Stockholm: Liber.
- Mellbourn, A. 1986, *Bortom det starka samhället. Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982–1985.* Stockholm: Carlssons.
- Montin, S. (i samarbete med Fridolf, M., Sköldborg, T.) 1993, *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting.* Rapport till Lokaldemokratikommittén, SOU 1993:73.
- Montin, S. 1996, *Kommunala förnyelseproblem. En statsvetenskaplig betraktelse.* Bilaga 1 till slutbetänkandet från Kommunala förnyelsekommittén, SOU 1996:169.
- Nationalencyklopedin, Ordbok, 1995.
- Niskanen, W.A. 1971, *Bureaucracy and Representative Government.* Chicago: Aldine-Atherton.

- Niskanen, W.A. 1980, Competition Among Government Bureaus, i Weiss, C.H., Barton, A.H., Allen, H.(eds), *Making Bureaucracies Work*. London: SAGE.
- Norell, P.O. 1989, *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Lund: Studentlitteratur.
- Norrving, B. 1993, Opinionsbildning och lokal makt, i Stenelo, L-G., Norrving, B. (red.), *Lokal makt*. Lund: Lund University Press.
- Nyman, O. 1976, Rekryteringen till de svenska centrala ämbetsverkens chefsposter 1915–1975, i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr.2.
- Olsen, H. 1997, "Hvornår gik De sidst til et politisk møde?" Sprogforståelse og måleproblemer i danske politologiske og sociologiske surveyundersøgelser, i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 3.
- Olsen, J.P. 1990, Moderniseringsprogrammen i institutionellt perspektiv, i Brunsson, N., Olsen, J.P. (red.), *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Parry, G. 1970, *Politiska eliter*. Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Petersson, O. 1989, *Makt i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Petersson, O. 1989, *Maktens nätverk. En undersökning av regeringkansliets kontakter*. Stockholm: Carlssons.
- Petersson, O. 1996, *Rättsstaten*. Stockholm: Publica.
- Petersson, O., Carlberg, I. 1990, *Makten över tanken. En bok om det svenska massmediesamhället*. Stockholm: Carlssons.
- Petersson, O., Hermansson, J., Micheletti, M., Westholm, A. 1996, *Demokrati och ledarskap*, Demokratirådets rapport 1996. Stockholm: SNS.
- Petersson, O., Söderlind, D. 1993, *Förvaltningspolitik*. (2:a uppl.), Stockholm: Publica.
- Prop. 1971:29. Omlokalisering av viss statlig verksamhet.
- Prop. 1986/87:91. Aktivt folkstyre i kommuner och landsting.
- Prop. 1986/87:99. Ledning av den statliga förvaltningen (verksledningspropositionen).
- Prop. 1987/88:150 bil.1 (1988 års kompletteringsproposition).
- Prop. 1990/91:117. En ny kommunallag.
- Putnam, R.D. 1976, *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Riksdagens revisorer. Rapport 1995/96:7.
- Riksdagens revisorer. Rapport 1996/97:6.
- Rockman, B.A., Continuity and Change in the Executive: Patterns of Control and Coordination – A four Nation Study. Otryckt.
- Rombach, B. 1991, *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, B. (red.), 1997, *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. (2:a uppl.), Stockholm: SNS.
- RRV 1996:36. *Med resultatet i fokus*.
- Self, P. 1993, *Government by the Market?* London: Macmillan.

- Sjölin, M. 1991, "Decline of parliaments"-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet, i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 2.
- Sjölund, M. 1994, Going Against the Cultural Grain – Sweden, i Hood, C. & Peters, G. (eds), *Rewards at the Top. A Comparative Study of High Public Office*. London: SAGE.
- SOU 1970:29. *Decentralisering av statlig verksamhet – ett led i regionalpolitiken*. Huvudrapport från Delegationen för lokalisering av viss statlig verksamhet.
- SOU 1970:34. *Svenska folkets inkomster*. Betänkande från Låginkomstutredningen.
- SOU 1973:43. *Budgetreform*. Betänkande från Budgetutredningen.
- SOU 1983:39. *Politisk styrning – administrativ självständighet*. Betänkande från Förvaltningsutredningen.
- SOU 1985:28. *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting*. Huvudbetänkande från Demokratiberedningen.
- SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*. Huvudbetänkande från Verksledningskommittén.
- SOU 1986:27 *Folkets främsta företrädare. Tre undersökningar av riksdagsledamöternas arbete i och utanför riksdagen*. Rapporter till Folkstyrelsekommittén.
- SOU 1987:6 *Folkstyrelsens villkor*. Betänkande av Folkstyrelsekommittén.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.
- SOU 1993:90. *Lokal demokrati i utveckling*. Slutbetänkande från Lokaldemokratikommittén.
- SOU 1996:169. *Förnyelse av kommuner och landsting*. Slutbetänkande från Kommunala förnyelsekommittén.
- SOU 1997:15. *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Slutbetänkande från Förvaltningspolitiska kommissionen.
- Strömberg, L., Westerståhl, J. (red.), 1983, *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber.
- Ståhlberg, K. 1987, The Politicization of Public Administration: Notes on the Concept, Causes and Consequences of Politicization, i *International Review of Administrative Sciences*, no.3.
- Sveriges kommunkalender 1989, Malmö: Hägern.
- Sveriges statskalender 1989. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Svärd, S.E. 1982, *Icke-beslut – maktens andra ansikte. En analys av begrepp, metod och empiriska tillämpningar*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala nr 91. Stockholm: Norstedt & Söner.
- Söderlind, D., Petersson, O. 1986, *Svensk förvaltningspolitik*. Uppsala: Diskurs.

- Tarschys, D. 1986, För döva öron? Politikern och utvärderaren, i Palmlund, I. (red.), *Utvärdering av offentlig verksamhet*. Stockholm: Liber.
- Turner, R.H. 1968, Role: Sociological Aspects, i Sills, D.L.(ed), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol.13. New York: Macmillan and Free Press.
- Wallin, G. 1997, En politiserad förvaltning? I Leifland, L., Sundelius, B., Wahlbäck, K., Wallin, G. (red.), *Brobyggare. En vänbok till Nils Andréén*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Vedung, E. 1991, *Utvärdering i politik och förvaltning*. Stockholm: Liber.
- Weiss, C.H., Barton, A.H., Allen, H. 1980, (eds), *Making Bureaucracies Work*. London: SAGE.
- Wennergren, B. 1990, *I statens tjänst*. (5:e uppl.), Stockholm: Liber.
- Verba, S. et al. 1987, *Elites and the Idea of Equality. A Comparison of Japan, Sweden, and the United States*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Westerståhl, J. 1970, *Ett forskningsprogram. Den kommunala självstyrelsen 1*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Wilson, J.Q. 1989, *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wittrock, B., Lindström, S. 1984, *De stora programmens tid – forskning och energi i svensk politik*. Stockholm: Akademilitteratur.
- Wærness, M., Wigselius, M. 1994, *Den statliga budgetprocessen och resultatstyrningen*. RRV 1994:32, omtryckt i Ds 1995:6.

Författarna

Peter Ehn är fil. dr i statsvetenskap, byrådirektör i Riksrevisionsverket, biträdande sekreterare i Förvaltningspolitiska kommissionen och sekreterare i Parlamentariska regionkommittén. I sin doktorsavhandling skrev Peter Ehn om ledande statstjänstemäns och politikers syn på tjänstemannarollen.

Magnus Isberg är fil. dr och docent i statsvetenskap och kanslichef i riksdagens konstitutionsutskott. Magnus Isbergs doktorsavhandling ingick i projektet "Partierna inför valjarna". Han har senare publicerat flera arbeten om riksdagen.

Claes Linde är fil. dr i statsvetenskap, universitetslektor och administrativ chef vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Han disputerade på en avhandling om synen på den centrala statsförvaltningen och dess uppdelning i departement och verk.

Gunnar Wallin är fil. dr och docent i statsvetenskap. Gunnar Wallin har efter doktorsavhandlingen om valen till andra kammaren 1866–1884 publicerat arbeten om bl.a. kommunal politik och förvaltning samt folkomröstningsinstitutet på nationell och kommunal nivå.

Förhållandet mellan politiker och tjänstemän anses ha stor betydelse för hur ett demokratiskt styrelseskick fungerar. Vad gäller då för dessa relationer i dagens Sverige? Präglas förhållandet av konflikter och intresse motsättningar eller av ömsesidig förståelse och givande samverkan? Hur ser politikerna och tjänstemännen på sin egen och på varandras roll i de politikskapande processerna? Vilken inställning har de till en rad viktiga samhällsfrågor och hur formulerar de sina framtidsvisioner? Skiljer sig bedömningarna mellan aktörer på statlig och kommunal nivå? Har några betydande förskjutningar i deras föreställningsvärld inträffat under de senaste årtiondena? Detta är några av de frågor som får sina svar i *Makthavare i fokus*.

Materialet till undersökningen har i huvudsak inhämtats genom omfattande intervjuer med drygt 300 personer inom den offentliga sektorns toppskikt: riksdagsledamöter, statssekreterare, generaldirektörer och andra verks- och departementstjänstemän samt kommunalråd och chefstjänstemän i de femton största kommunerna.

Författarna *Gunnar Wallin*, *Peter Ehn*, *Magnus Isberg* och *Claes Linde* har alla anknytning till Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, där undersökningen genomförts.

ISBN 91-7150-738-8



9 789171 507389

SAS
FÖRLAG