

■ De dolda makthavarna – politiska tjänstemän i stad och stat

ANDERS IVARSSON WESTERBERG – TORBJÖRN NILSSON¹

In the shadow of power – the political appointees at central and local level

In recent Swedish political debate a former anonymous group has been noticed, political appointees in the political executives. In media they are often characterized as politicians and in the last decades an expansion of them has taken place, both at governmental and municipal level (Stockholm). However, studies of this key group are surprisingly few.

The study is related to “politicization”, a concept widely used in international political science. Not only the expansion (and the recent feminization) of the group is here discussed. Even more important is the changing patterns of careers and the creation of staffs of political appointees that surround the politicians.

The changes can be viewed as an effort from the politicians to regain control of the bureaucracy. By studying this, at least in Sweden, neglected group, the concept on politicization also is developed.

I. Politiska tjänstemän i politiken

På senare år har en tidigare anonym grupp fått huvudroller i uppmärksammade politiska händelser, eller “affärer” om man så vill.² Statssekreteraren Lars Danielsson, Göran Perssons högra hand i statsrådsberedningen, fick lämna sin post som en följd av regeringens handläggning av tsunamikatastrofen julen 2004. I Katastrofkommissionens granskningsarbete var hans agerande en nyckelfråga. Ulrica Schenström, med motsvarande position i Fredrik Reinfeldts borgerliga alliansregering, mötte samma öde senhösten 2007 efter en blöt krogkväll med en journalist när hon hade jouransvar. Också i mindre spektakulära sammanhang, på rikspolitisk och kommunal nivå, figurerar politiska tjänstemän som rådgivare, samordnare, utredare eller kontaktpersoner med massmedia. Ett exempel från Stockholms kommunalpolitik är förberedelserna inför trängselskattförsöket. Ytterst förvaltningsmässigt ansvarig var den politiskt tillsatte stadsdirektören, Bosse Sundling (S). En informell beredningsgrupp till-

1 Fil dr Anders Ivarsson Westerberg och professor Torbjörn Nilsson är verksamma vid Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola

E-post: anders.ivarsson.westerberg@sh.se

torbjorn.nilsson@sh.se

2 Artikeln är ett resultat av Ivarsson Westerbergs arbete inom projektet *Gammalt statsverk i nya nätverk – svensk förvaltning i kontinuerlig förändring 1940–2005* (Östersjöstiftelsen) och Nilssons inom samma projekt samt *Makten i Stadshuset – partier och politik i fullmäktige efter 1945* (Kommittén för Stockholmsforskning).

sattes också direkt efter valet 2002 för att lotsa frågan i hamn, bestående av de styrande partiernas (S, MP, V) politiska sekreterare (Gullberg & Isaksson 2008).

Tidigare verksamma politiska tjänstemän pekar också gärna på betydelsen av dessa grupper. För att citera Göran Långsved, länge såväl politisk som opolitisk tjänsteman i Stockholm:³

Jag har upplevt att borgarrådssekreterarna är en av de absolut viktigaste funktionerna i Stadshuset, näst politiker och borgarråd och sedan har vi en stadsdirektör med sina biträdande. Det är så att säga trojkan, om man nu kan kalla dem för det.

En statssekreterare svarade så här på frågan om statssekreterarna hade möjlighet att påverka politiken:

Jag vill påstå att i de flesta fall så är det ju statssekreteraren som är den centrala, även den politiska befattningen på departementet. För statsråden blir väldigt upptagna med att göra allt det här yttre som också hör till statsrådsrollen, att vara ute, att klippa band, att hålla tal, att träffa väljarna och så där. Medan statssekreterarna faktiskt kan se till så att det produceras politik.

I kommuner, landsting och i rikspolitiken har de politiska staberna kring de ledande politikerna successivt vuxit. Allt fler politiskt sakkunniga, pressekreterare och rådgivare medverkar vid utformning och genomförande av politiska förslag. Stockholms stadshus hade 1945 endast 9 politiska tjänstemän och regeringskansliet 11. År 1975 var motsvarande siffror 22 respektive 25, år 2008 63 respektive 139.⁴

De politiska tjänstemännen är ett slags medlare eller mäklare mellan de administrativa och de politiska nivåerna (Molander mfl 2002, s 24). Som sådana är de nyckelpersoner för att genomföra politiska beslut och se till att förvaltningstjänstemännens texter och förslag jämkas samman med de politiska intentionerna. De politiska tjänstemännen är partipolitiska, tillsätts i en sluten process och kopplas till den politiker som har ansvar för området eller frågan. Således är borgarrådssekreterarna knutna till ett specifikt borgarråd i Stockholms stadshus och avgår tillsammans med denne. På samma sätt är det med statssekreterarna i Regeringskansliet.

De politiska tjänstemännen ses alltså som politiker, de tycks ha inflytande över politiska beslut och de har som grupp vuxit i antal. Trots detta har forskningen i mindre grad uppmärksammat denna politiskt intressanta grupp, åtminstone på svensk botten. De politiska tjänstemännen är inte bara intressanta i sig, deras funktion ger möjlighet till studier som berör den mer övergripande frågan om politisk styrning och om

3 Citaten om Stockholmspolitiken är hämtade från s.k. vittnesseminarier som arrangerats av Samtidshistoriska institutet vid Södertörns högskola. Långsved uttalande ingår i Nilsson 2009. Statssekreteraren är från Ivarsson Westerberg 2009b.

4 Uppgifterna om borgarrådssekreterarna och statssekreterarna i artikeln är hämtade från *Stockholms kommunalkalender* respektive *Statskalendern* årgångarna 1945–2008. Andelen politiska tjänstemän i förhållande till den totala tjänstemannakåren är liten. I Regeringskansliet var andelen 1947 4,2 %, en andel som minskade med kansliets expansion under 1950- och 1960-talen. Andelen ökade igen från 1980-talet, snabbare än den allmänna expansionen och siffran år 2008 5,5 %. I Stadshuset är jämförelser över tid svårare på grund av organisationsförändringar. Jämför man med stadens samtliga anställda är dock gruppens andel ungefär dubbelt så stor som 1945.

politisering av kommunal och statlig förvaltning. Syftet med denna artikel är att undersöka denna politisering i stad och stat.

Politisering

Vad är då politisering, och hur har man sett på politiseringsbegreppet inom forskningen? Att förvaltningen i allt högre grad politiseras är en ofta förekommande uppfattning som förs fram av såväl forskare som journalister och debattörer (Rouban 2002). Politisering och närliggande områden som rekrytering av politiskt anställda (political appointees) och särskilda rådgivare (special advisers) har varit föremål för debatt i internationell statsvetenskaplig forskning, främst amerikansk (Lewis 2008). Att den mesta forskningen om politisering varit amerikansk är inte så konstigt, eftersom politiseringen är institutionaliserad i det amerikanska förvaltningssystemet genom s.k. spoils system. Vid varje amerikanskt regeringsskifte byts ca 3 000 ledande tjänstemän i den amerikanska förvaltningen ut (Cohen 1998). Detta har givit upphov till en forskningsgenre om hur de olika presidenterna utnämner sina politiska tjänstemän, och vilken effekt detta får för förvaltningen och politiken (Pffifner 1987, Spence 1997, Mulgan 2007, Lewis 2007, 2008).

Men diskussioner om politisering tycks också ha blivit allt mer omfattande sedan i mitten av 1990-talet, och fått en ökat spridning utanför den amerikanska (Meyers 1985, Derlien 1996, Rouban 2002). Främst handlar det om att man noterat en ökning i antalet politiskt anställda i Australien, Storbritannien, Finland, Frankrike, Tyskland, Japan och Spanien (Derlien 1996, Suleiman 2003) och Nya Zeeland (Eichbaum & Shaw 2007), men frågan har också diskuterats utifrån en komparativ ansats där man lyft fram skillnader i politisering mellan olika länder (Peters & Pierre 2004).

Enligt Rouban (2002) finns det tre allmänt accepterade synsätt på vad politisering är.

För det första har politisering traditionellt setts som en avvikelse från användningen av meritokratiska rekryteringsprinciper. Peters & Pierre (2004) definierar t.ex. politisering som ”skiftet från meritbaserade till politiskt baserade kriterier i urval, befordran, rekrytering, belöning och disciplinering av anställda inom offentlig sektor”. Det vill säga att ett vanligt synsätt är att se politiska utnämningssprocesser som själva kärnan i politiseringen. Oftast menar man då att det sker utnämningar med partipolitiska hänsynstaganden till högre positioner inom förvaltningen, och att det sker i allt större omfattning (Sandahl 2003). Det är denna typ av *partipolitisering* som vi oftast får höra talas om i den offentliga debatten, då det riktas kritik mot utnämningen av generaldirektörer eller liknande av den sittande regeringen (*Dagens Nyheter* 19/5 2006). Andra politiska utnämningar är de politiska tjänstemännen som anställs i direkt anslutning till de styrande politikerna och deras staber. Diskussioner om detta slags politisering baseras oftast på studier av rekryteringen där man räknar antalet personer eller de poster som blir föremål för politiska utnämningar (se t.ex. Bertelli & Feldmann 2006). Antalet politiska utnämningar eller antalet politiskt anställda (ibland i relation till antalet ”vanliga tjänstemän”) utgör då ett mått på politiseringen i förvaltningen.

Politisering i form av rekrytering har ofta också ansetts vara negativt laddat eftersom det ibland i den allmänna debatten menas att man använder utnämningar som belöningar eller för att skaffa arbete åt partivänner eller släktingar (*Dagens Nyheter* 18/9 2004). Då ses politisering som ett slags korruption, vilket skapar en särskild politisk elit – ”den politiska adeln” (Isaksson 2002). Nära liggande diskussioner är också diskussionen om klientelism (Papakostas 1999, Rouban 2002).

För det andra kan politisering innebära att förvaltningstjänstemännen själva deltar som partipolitiskt aktiva, och därigenom påverkar politikens implementering. Denna andra form av öppen partipolisering har vi inte sett särskilt mycket av i Sverige, men väl i en mer subtil form. Jon Pierre (2004) menar att det som tycks förklara politiseringen i Sverige är en organisationskultur som poängterar delade värderingar snarare än formella politiska utnämningar. Det råder en samsyn – ett delat synsätt bland de högre nivåerna i byråkrati och politik. Denna samsyn utgör ett viktigt kitt som fäster samman politik och administration i Sverige. En illustration till detta är regeringsskiftet 1976 då den nya politiska ledningen i Utbildningsdepartementet skulle presentera sig för personalen och möttes av ”en skog av röda nålar”, dvs att flertalet av tjänstemännen bar partinålar från Socialdemokraterna (Levin 1983). Detta behöver nödvändigtvis inte betyda att de var aktiva medlemmar i det Socialdemokratiska partiet, utan kan tolkas just som en manifestation av lojaliteten med den socialdemokratiska skolpolitiken. Denna typ av lojalitet med den politiska sakfrågan finns särskilt bland tjänstemän inom områden som miljöpolitik, jämställdhetspolitik och andra sociala frågor. Tjänstemannarollen kan då betecknas som ”aktivist”, en politiker i tjänstemannakläder, som är lojal med politikområdet snarare än regeringspartiet (Premfors & Sundström 2007:152).

Politisering kan således handla om att det finns en ökande ideologisk samstämmighet mellan politiker och de högre förvaltningsnivåerna. Detta kan vara ett resultat av urvalet av kandidater till generaldirektörsposter där både meriter och politisk samsyn utgör kriterier.

För det tredje kan politisering också definieras med utgångspunkt i diskussionen om förhållandet mellan politik och förvaltning (administration) eller mellan politiker och tjänstemän, vilket länge har varit ett centralt tema för statsvetenskapen. Det klassiska idealet är att politik och förvaltning är tydligt åtskilda och har olika roller i den parlamentariska styrningskedjan (Lundquist 2001). Byråkratin (förvaltningen, administrationen) ska utföra det som politikerna talar om för dem (Weber 1922, Wilson 1887). Det finns ett ideal om en tydlig gränsdragning i både teori och praktik, vilket uttrycks teoretiskt i t.ex. den s.k. *principal-agentteorin* (Molander m.fl. 2002) och praktiskt i administrativa styrmodeller som t.ex. statsförvaltningens mål- och resultatstyrning (Sundström 2003). Politisering som begrepp innebär ju att något förändras – något blir mer politiserat, i detta fall i meningen att gränsen mellan politik och förvaltningen förskjuts så att förvaltningens makt ökar på bekostnad av politikens (Jacobsen 1997). Politisering berör således den normativa och konstitutionella gränsdragningen mellan policyskapande politiker och förmodat neutrala byråkrater (Pierre 2004). Denna typ av politisering kan vi kalla *förvaltningspolitisering*, eftersom det är förvaltningstjänstemännen som i kraft av sin position som experter driver intressen. Ett inslag i detta är att vissa myndigheter intar en starkare politisk profil och för fram poli-

tiska frågor inom sitt område. Ett exempel är Konkurrensverket som i hög grad driver konkurrenspolitik med utgångspunkt i EU:s agenda på området. Detta innebär att politisering i praktiken inte nödvändigtvis behöver drivas fram av politiker, utan lika gärna av tjänstemän som tar sig politiska roller eller av andra mer strukturella orsaker.

Ser man politisering på det sättet innebär begreppet att det handlar om innehållet i arbetet. Om t.ex. förvaltningstjänstemän i allt större utsträckning tar sig an uppgifter som tidigare legat på politikernas lott sker en politisering. Företrädare för denna syn på politisering har ett processperspektiv på förvaltningen och den mest extreme i detta avseende är Michael Lipsky och hans begrepp ”Street-level bureaucracy” (1981) där gräsrotsbyråkraterna som utför de offentliga tjänsterna närmast medborgaren är att betrakta som den politiske utformaren. Det är i själva mötet mellan byråkraten och medborgaren som politiken skapas. Således kan politisering innebära ett slags decentralisering av politiskt beslutsfattande till lägre förvaltningsnivåer där förvaltningstjänstemännen fyller innehållet i de politiska målformuleringarna. Detta är också innehållet i många av de New Public Managementreformer som genomförts under de senaste decennierna i flera av västvärldens förvaltningar (Pollitt & Bouckaert 2001, Christensen & Lægreid, 2001). Även om det inte entydigt går att påstå att NPM leder till politisering, finns det flera fall som tyder på detta (Rouban 2002, Suleiman 2002).

När det gäller de politiska tjänstemännen är politisering alltid en partipolitisering av den första innebörden, eftersom de antas dela partiets åsikter och rekryteras utifrån en politisk samstämmighet. Detta kan ibland vara svårt att veta när man ska rekrytera förvaltningstjänstemän till politiska tjänster, vilket beskrivs av förre statsministern Göran Persson (Fichtelius 2007). När vi undersöker politisering senare i artikeln är det den typen av partipolitisering vi avser.

Politiseringens motiv och konsekvenser

I litteraturen om politisering är en ofta återkommande diskussion att politisering är ett sätt att försöka ta kontroll över den allt mer självständiga byråkratin (Whitford 2002). Politisering blir därför ett viktigt styrmedel från regeringars sida för att se till att de politiska förslagen genomförs på det sätt som man tänker sig. David Lewis (2008) som studerat amerikanska presidenters utnämningsspolitik menar att politiseringen dels beror på att presidenten vill skaffa sig kontroll över byråkratin (Calvert mfl 1989), dels att det handlar om den ordinarie utnämningsspolitiken där ett antal tjänster byts ut på politiska grunder. Han menar vidare att det finns ett tydligt samband mellan en försvagad prestation i förvaltningen och en ökad politisering, dvs att politiserar man så monterar man ned kompetensen i lika hög grad i förvaltningen.

Huruvida politiseringen leder till en bättre eller sämre förvaltningseffektivitet har varit en central fråga inom politiseringsforskningen åtminstone sedan 1980-talet i USA (Lewis 2007). Men särskilt har denna debatt uppkommit till följd av hanteringen av orkanen Katrinas härjningar 2005, där man ansåg att den stora andelen politiskt anställda inte kunde hantera katastrofen (jmf det svenska Regeringskansliets krishantering efter Tsunamin). Några orsaker till varför förvaltningseffektiviteten skulle försämrats är att en politisering leder till en ”amatörförvaltning” (Cohen 1994) där professionaliteten minskar, att de politiskt anställdas lojaliteter splittras (Furlong 1998),

att perspektivet blir kortsiktigt (Wood & Marchbanks 2007), eller att de politiskt anställdas råd blir sämre (Mulgan 2007). Ofta kommer man i denna litteratur fram till att antalet politiskt anställda borde minska (Cohen 1994), och att strategier för politisk kontroll skadar myndighetsprestationer. Exempelvis när lagstiftare och myndigheter har olika syn eller uppfattning, tenderar lagstiftaren att reducera myndigheternas självständighet (och utrymme) genom fler regler, stärkta administrativa procedurer, kontroller etc. Detta kan leda till att man begränsar utveckling och användning av byråkraternas expertis (Lewis, 2007).

Detta synsätt ligger i linje med den aktuella svenska debatten där tillsättning av opolitiska tjänstemän i ledningen av Regeringskansliets departement är en lösning som förordats från flera håll på senare tid. I en debattartikel (*Dagens Nyheter* 29/4 2007) om Regeringskansliets organisation för Saco:s samhällspolitiska chef Gunnar Wetterberg fram denna synpunkt, och i senaste utredningen om förvaltningens organisation finns samma förslag (SOU 2008:118, s 76).

En fråga som diskuteras i mindre omfattning i politiseringslitteraturen är huruvida politiseringen är förenlig med en representativ demokrati. Lennart Lundquist menar att den ökade omfattningen av utnämningen av vad han kallar politruker i förvaltningen kan vara ett demokratiskt problem (Lundquist 2001).

Några slutsatser och iakttagelser kan göras utifrån genomgången av och diskussionen om den internationella forskningen om politisering. För det första är det ett mångtydigt begrepp med flera olika innebörder. Men oftast menar man med begreppet att fler rekryteras och utnämns på politiska meriter till poster inom förvaltningen. Metoden är att räkna huvuden och jämföra över tiden. Problemen med detta är att man fokuserar på de högsta posterna i förvaltningen som t.ex. ”permanent secretary”, ”chief executive” och liknande toppositioner. Med få undantag (Pierre 2004 och Mulgan 2007) resonerar man sällan om dem som befinner sig på nivåerna under de högsta. Man fokuserar också sällan på de processer och kriterier som gör att personer med vissa ideologier och idéer rekryteras till särskilda poster. Antagandet är att en partirekryterad automatiskt kommer att driva en partilinje. Även om man kan hävda att det finns en sådan kausalitet så är det inte säkert att detta håller. De kvalitativa aspekterna diskuteras inte (Eichbaum & Shaw 2008). Ett problem med att räkna antalet politiskt anställda kan också vara att man inte ser till vad de faktiskt gör eller vilka roller de har. När det gäller de politiskt anställda tjänstemännen kring de centrala politiska beslutsfattarna kan deras arbete innehålla både mer eller mindre politiserade roller. Just rollbegreppet kan användas för att beskriva fördelningen mellan uppgifter och ansvar mellan politiker och tjänstemän (Downs 1967, Mellbourn 1979, Ehn 1999, Brewer & Maranto 2000, Poulsen 2005). Dessa roller skapas ofta i relationen till den ansvarige politikern och kan skifta mellan olika situationer, men en övergripande iakttagelse är att de allt mer politiserats (Wallin mfl 2001).

För det andra tycks begreppet vara underutvecklat, dvs att begreppet är oprecist. Eftersom politisering har olika dimensioner måste en bedömning om graden av politisering hänföras till vilka dimensioner som avses. För det tredje är begreppet kontextberoende, dvs att politisering betyder olika saker över tiden och i olika samhällen. Detta har uppmärksammats och diskuterats inom den komparativa forskningen om politisering (Rouban 2002, Peters & Pierre 2004), men är värt att poängteras. Detta

innebär att man för att använda politiseringsbegreppet med någon precision måste definiera betydelsen av den egna användningen. Det innebär också att man måste diskutera begreppet i relation till det sammanhang där man avser att undersöka politiseringen eller diskutera dess innebörd. I det följande ska vi tala om på vilket sätt vi avser att studera politiseringen i stad och stat.

Att studera de politiska tjänstemännen

Studien av de politiska tjänstemännen kan placeras inom den forskningsinriktning där man ser politisering som en förändring i antalet politiskt anställda, men går djupare än att bara räkna antalet huvuden. Vi ställer också frågor om vilka de är och hur deras karriärvägar ser ut samt studerar dem över tid, vilket ansluter till vad Rouban (2002) anser vara en angelägen utveckling av politiseringsforskningen.

När vi talar om politiska tjänstemän menar vi de tjänstemän som har en roll som både tjänsteman och politiker. Numera tillsätts de utanför ordinarie tjänsteordning på egna avtal. Inom Regeringskansliet omfattas följande av det så kallade politikeravtalet: statsråd, statssekreterare, politiskt sakkunniga, informationssekreterare, planerings- och stabschefer samt politiska assistenter. I Stockholms stad är benämningarna borgarrådssekreterare, biträdande d:o, assistenter, pressekreterare, kanslichef, politiska sekreterare, stadsdirektör samt vice d:o.⁵

I den här studien riktas sökljuset mot de politiska tjänstemän som står närmast den renodlat politiska makten, borgarrådssekreterarna i Stockholms stadshus och statssekreterarna i Regeringskansliet. Det finns två skäl till detta. Det första är att dessa funktioner antas vara viktigast ur politiskt synpunkt genom deras närhet till ministrar och borgarråd. Det andra skälet är metodologiskt: de är jämförbara mellan riksnivå och lokal nivå, de utgör ungefär lika stora grupper och deras karriärer är möjliga att spåra i källorna.

De empiriska frågorna är vilka de politiska tjänstemännen är, hur tillväxten ser ut, var de kommer ifrån, vilken utbildning de har eller vart de går när de lämnat sin tjänst. Övergår de till att bli vanliga tjänstemän? Är deras arbete en språngbräda mot en politisk eller en administrativ karriär? Även genusperspektivet är utforskat. Att andelen kvinnor i beslutande församlingar har ökat är en sak, men hur är det bland de politiska tjänstemännen? På vardera av dessa områden görs jämförelser mellan stat och stad, mellan Regeringskansliet och Stockholms stadshus.

När det gäller metod och källmaterial har vi haft en kartläggande ambition och utgått från Stats- respektive Kommunalkalendern för åren 1945–2008. De uppgifter som finns att tillgå från dessa källor är befattning, namn, ålder, kön och utbildning. För att kartlägga personernas karriärvägar har vi därutöver använt ett antal andra källor, där information samlats om varje person bit för bit som ett slags pussel: Vem är det?, Svenskt Biografiskt Lexikon, Fakta om folkvalda, artikelsök, medicarkivet m.m.

5 Även andra befattningar har tidvis förekommit, som finanspolitisk direktör (2000–2002) och stabsdirektör (från 2007).

II. Statssekreterare och borgarrådssekreterare

I de följande avsnitten undersöks statssekreterarna och borgarrådssekreterarna 1945–2008 utifrån en rad synvinklar: Ursprung och anställningsform, expansion, fördelningen män – kvinnor, ålder och utbildning, tidigare och senare yrkeskarriärer samt slutligen eventuell överlappning mellan stad och stat för de båda grupperna. Vid några tillfällen tas också de politiska tjänstemännen som helhet upp. Centralt är också jämförelsen mellan den rikspolitiska och kommunala (Stockholm) nivån.

Ursprung och anställningsform

Statssekreterarämbetet inrättades 1917. Ursprungligen var tanken att de skulle avträda sin tjänst samtidigt som statsrådet. Medan de vanligt anställda ordinarie departements tjänstemännen fick lön kom statssekreterarna att arvoderas. Den strikt partipolitiska inriktningen slog emellertid inte igenom. Därmed inte sagt att det inte fanns politiska statssekreterare, utan snarare att detta antingen var underförstått eller att statssekreterarna i första hand var administrativa tjänstemän. Praxis blev att statssekreteraren satt kvar även då ministern avgick. Till det bidrog också det långa socialdemokratiska maktinnehavet från 1932. Först i samband med det borgerliga maktövertagandet 1976 ställdes frågan på sin spets, vilket innebar en vändpunkt i politiseringen av statssekreterarna (Bergström 1987, Larsson 1996).

Vid regeringsskiftet 1976 ersattes alla statssekreterare utom kabinettssekreteraren Sverker Åström, och därmed tydliggjordes deras politiska roll. Vad skulle man göra med socialdemokraternas avgångna statssekreterare? Avgående statsministern Olof Palme och tillträdande Thorbjörn Fälldin träffade en överenskommelse ”om personalfrågor i samband med regeringsskifte”, det s.k. politikeravtalet (Ds B 1981:19). Båda parter hade intresse av att den personal i Regeringskansliet som berördes skulle behandlas väl. I praktiken innebar avtalet att en tillträdande regering skulle skaffa nya arbeten åt i första hand statsråd och statssekreterare. Thage G Peterson beskriver i sina memoarer hur han själv och Kjell-Olof Feldt fick rollen som ”lyxarbetsförmedlare” efter valet 1976 då de förhandlade med statssekreteraren i Statsrådsberedningen Gösta Gunnarsson om jobb åt de avgående statssekreterarna (Peterson 1999). Denna lyxarbetsförmedling avskaffades 1994 på förslag av den borgerliga regeringen och ersattes av en tvåårig inkomstgaranti för statssekreterarna (Skrivelse 1994/95:224).

Tjänsten som borgarrådssekreterare infördes i Stockholm 1940. Liksom andra politiska tjänstemän som senare tillsattes, såväl i Stockholm som i andra kommuner, hade de till skillnad från i staten samma anställningsvillkor som övriga tjänstemän. Kommunerna fick allt fler tunga uppgifter som en följd av den offentliga sektorns utbyggnad. 1950- och 1960-talens kommunsammanslagningar innebar samtidigt färre förtroendevalda och ett större avstånd till väljarna. Bakom lagen om kommunalt partistöd (SFS 1969:596) låg en oro för att informationen till medborgarna skulle bli lidande. Att lösa problemet genom fler politiska tjänstemän, anställda på samma grundvalar och med anställningstrygghet som andra tjänstemän, vållade dock nya problem. Från fackligt håll riktades kritik mot att politisk tillhörighet räknades som en merit. Följden blev segdragna överklaganden. Dessutom ansågs anställning av politis-

ka sekreterare som en otillåten form av att använda det kommunala partistödet. (Pierre & Rosengren-Gårdbäck 1988).

Fremst Socialdemokraterna och Vpk var positiva till att anställa politiska sekreterare (en term som täcker in sakkunniga, pressekreterare och andra grupper). 1983 tillkom Lagen om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner (SFS 1983:565). Vanligt anställningsskydd skulle inte gälla denna grupp. De fick inte heller anställas för längre tid än utgången av nästkommande valår. Däremot kan de anställas på nytt efter ett för deras partier lyckosamt valresultat. I Stockholm fortsatte man dock med att anställa borgarrådssekreterare på gammalt sätt ytterligare några år. Skyldigheten för Stockholms stad att erbjuda nya arbeten finns inte längre kvar, även om många rekryteras till höga tjänstemannaposter ändå. Liksom på rikspanet finns i stället systemet med avgångsvederlag. I Stockholm får en politisk tjänsteman som varit anställd minst två år ett avgångsvederlag på sex månadslöner, vid minst tre år utbetalas nio månadslöner och slutligen vid minst fyra år tolv månadslöner. Avgångsvederlaget medges enbart vid majoritetsskiftet och större rotel- eller kansliombildningar. Det minskas med inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete.

De politiska tjänstemännens expansion

Hur många personer är det då vi talar om? När det gäller politiska tjänstemän i Regeringskansliet är det ungefär 140, och i Stockholms stad drygt 60 stycken. Sett över tid har det skett en betydande expansion av de politiska tjänstemännen. (I diagrammet har särskild uppmärksamhet ägnats åt 1990-talet eftersom perioden kan ses som en brytningstid).

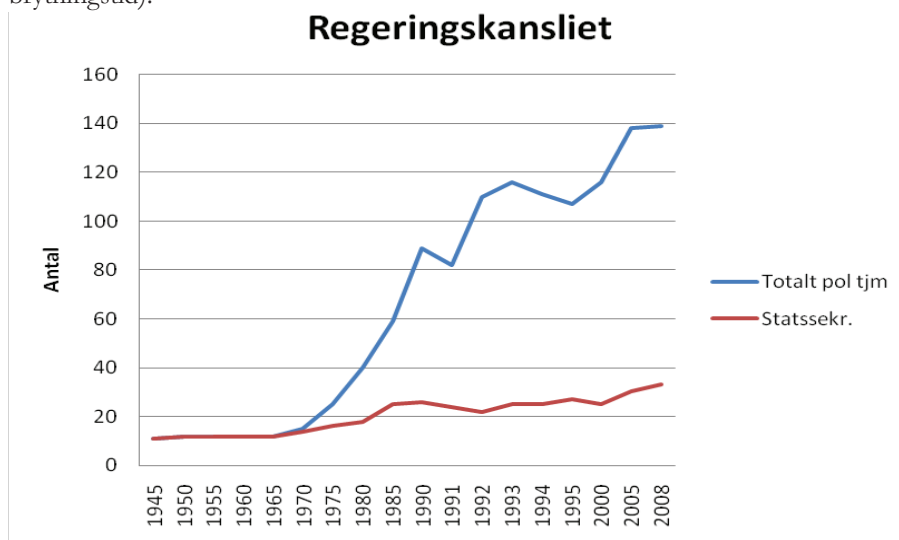


Diagram 1. Förändring i antal politiska tjänstemän och statssekreterare i Regeringskansliet 1945-2008. Observera att de först i 1983 års Statskalender samlas under denna titel. Tidigare hade de diverse andra titlar (Bergström 1987). Efter valet 1982 kan denna grupp därför sägas ha blivit institutionaliserad.

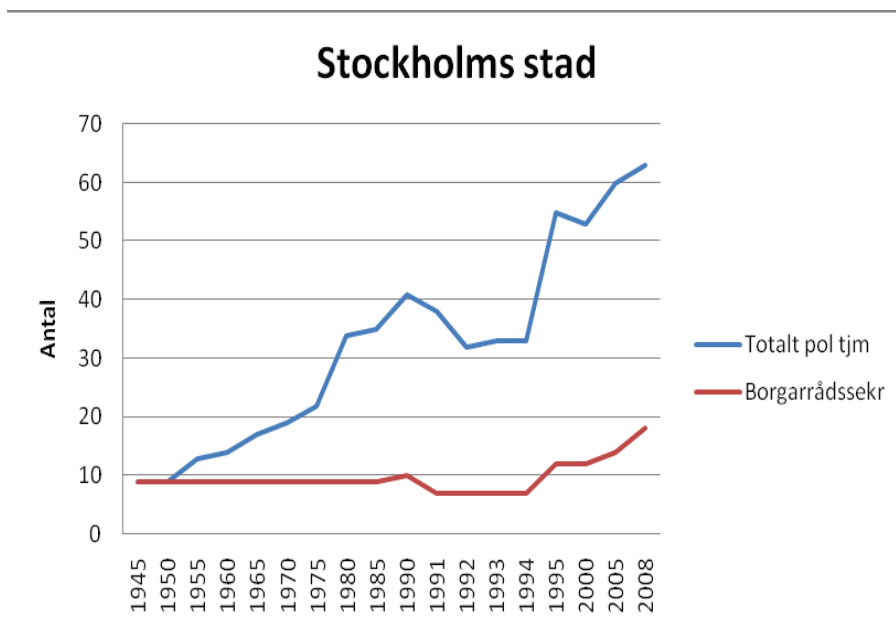


Diagram 2. Antal politiska tjänstemän och borgarrådssekreterare i Stockholms stadshus 1945–2008.

För våra undersökningsgrupper, statssekreterarna och borgarrådssekreterarna, är expansionen inte så dramatisk, även om det rör sig om en tredubbling respektive en fördubbling sedan 1945. Före 1970 kan principen i Regeringskansliet sägas vara ”en statssekreterare per departement”, men det förändras i takt med dels en förändrad departementsstruktur, dels ett ökat antal statsråd. Idag finns det oftast fler än en statssekreterare vid varje departement, och åtminstone en per statsråd. För de ordinarie borgarrådssekreterarna gäller i huvudsak en per rotel samt ett antal tjänster för oppositionen. Antalet borgarråd skiftar mindre över tid. Huvudorsaken till ökningen från 1995 är övergången till majoritetsstyre då poster som oppositionsborgarråd inrättades med tillhörande staber, inklusive borgarrådssekreterare. De senares ställning är inte främst avhängig av gruppens storlek, utan av att den allmänna expansionen av politiska tjänstemän har gjort att de runt omkring sig fått biträdande borgarrådssekreterare, assistenter, pressekreterare, kanslichefer, pressansvariga och andra politiskt tillsatta medarbetare.

Mest påtaglig är den totala ökningen av politiska tjänstemän, som numera ingår i staber med de två grupperna som högsta tjänstemän. Här innebär expansionen en tolvdubbling (11 till 139) respektive en sjudubbling (9 till 63). På riksnivå skedde en fördubbling mellan 1980- och 1990-talen, och ytterligare en påtaglig ökning ägde rum i början av 1990- och i början av 2000-talen. Till viss del sammanfaller ökningen med regeringsskiftet. Stockholm uppvisar en jämnare trend fram till 1990 då antalet politiska tjänstemän sjunker något, för att åter ta ett rejält kliv uppåt i mitten av årtiondet.

Män och kvinnor

Är borgarrådssekreterare och statssekreterare ett manligt eller kvinnligt yrke? Sett till den sammanlagda könsfördelningen är det fler män som suttit på de posterna. Av totalt 324 statssekreterare 1945–2008 är andelen kvinnor 21 procent, bland de totalt 214 borgarrådssekreterarna 30 procent under samma period. Men andelen har varierat över tiden och successivt ökat från 1970-talet. När det gäller statssekreterarposten var den en ointaglig manlig bastion fram till 1970-talet, trots att det under samma tid funnits ett antal kvinnliga statsråd. Den första kvinnliga statssekreteraren var Inga Thorsson som 1974 blev statssekreterare för nedrustningsfrågor i Palmes regering. Men såväl Thorbjörn Fälldins som Ola Ullstens regeringar 1978–1979 nöjde sig med en kvinnlig statssekreterare. Andelen växlade sedan mellan 5 och 16 procent fram till Ingvar Carlssons i fråga om statsråd jämställda regering 1994. Bland statssekreterarna var det emellertid inte varannan damernas, utan ”var tredje damernas”. Som mest har det funnits 40 procent kvinnliga statssekreterare, under Göran Perssons regering, men är nu tillbaka på en tredjedel i Fredrik Reinfeldts.

Att det gått så långsamt med den numerära jämställdheten bland statssekreterarna kan till viss del förklaras av den osynlighet som präglat yrkesrollen. Statsråden är ju ansiktet utåt och där finns det ett politiskt värde i sig att visa upp en jämställd regering. Men inom det egna kansliet är det svårare att utmana de manliga strukturerna. Enligt Regeringskansliets årsbok arbetar fler kvinnor än män, 58 mot 42 procent i Regeringskansliet (Regeringskansliets årsbok 2005:160), men könsfördelningen ser olika ut för de olika personalgrupperna. Det finns stora skillnader i kategorierna ”baspersonal” och ”chefer”. Bland den förra guppen är andelen kvinnor 76 procent, och bland chefer 34 procent. Det går möjligen därför att förklara att andelen kvinnor bland statssekreterarna följer de allmänna könsstrukturer som finns i kansliet. Då statsråden rekryterar sina egna statssekreterare kan man också se ett samband mellan kvinnliga statsråd och statssekreterare. Det är förmodligen ingen slump att andelen kvinnliga statssekreterare har varit högst under de senaste regeringarna då andelen kvinnliga statsråd också varit som högst.

Fram till 1970-talet var borgarrådssekreterarna alla män. Den första kvinnliga politiska tjänstemannen i stadshuset över huvud taget var socialdemokraten Ruth Wächter som 1959 blev biträdande sekreterare vid socialroteln. Första kvinna som borgarrådssekreterare (kulturroteln) blev dock folkpartisten Inger Claesson, 1973. Andelen kvinnor steg under de närmaste decennierna, precis som var fallet med statssekreterarna. Ökningen var dock snabbare, och på sikt mer omvälvande. Efter 1994 års val var kvinnorna i klar majoritet. Andelen 2008 uppgår till 60 procent. Dessutom är de flesta politiska gruppleddare kvinnor. En tid var till och med alla gruppleddare kvinnor. Också andelen kvinnor bland statssekreterarna har ökat, med en tydlig stegring vid 1990-talets mitt. Sedan dess har andelen varit mellan 30 och 40 procent.

Denna skillnad mellan statssekreterarna på riksnivå och borgarrådssekreterarna i Stockholm återkommer för övrigt i de politiska församlingarna. Jämfört med den samtida riksdagen har kvinnorna i Stockholms fullmäktige relativt sett hela tiden varit fler. Att kvinnorna utgjorde en dryg fjärdedel omedelbart efter det andra världskriget, en andel som riksdagen nådde först 1979, kan troligen kopplas till den äldre synen på kommunalpolitik som mindre politisk. Det återspeglas för övrigt i den begreppsmäs-

signa skillnad som skapades redan under rösträttsstriden från 1800-talets slut mellan "politisk rösträtt" (till riksdagen) och "kommunal rösträtt" (till kommunfullmäktige och landsting). Dessutom omfattar den kommunala verksamheten områden som traditionellt kunde sammanbindas med kvinnorollen, sjukvård, skola och socialvård. Numera är dock skillnaderna mellan Stockholms fullmäktige och riksdagen små. I riksdagen är 47,3 procent av ledamöterna kvinnor, i Stockholms fullmäktige 51,8 procent.

Skillnaderna mellan partierna i Stockholms fullmäktige har inte varit särskilt stora. Socialdemokraterna och Folkpartiet, partier som traditionellt har drivit jämställdheten hårdare, har ett liknande mönster som Högern/Moderaterna. Kommunisterna i gamla SKP var inte särskilt kvinnovänliga, 4 av 17 ledamöter 1947. Efter vänsterradikaliseringen på 1960- och 1970-talen har Vpk/V däremot legat före de andra. Kvinnodominansen i partiets nuvarande partigrupp är påtaglig, 8 av 9 fullmäktigeledamöter är kvinnor. Stockholmspartiet och Miljöpartiet hade redan vid inträdet i fullmäktige regler om 50-50 på sina riksdagslistor. Principen om "varannan damernas" har sedan fått stort genomslag hos partierna vilket borgar för en fortsatt jämn könsfördelning, såvida inte den kvinnliga frammarschen fortsätter.

Ålder och utbildning

Genomsnittsåldern hos statssekreterarna har ökat över tid. Den låg relativt stabil på strax över 40 år fram till 1990 och har sedan ökat för att nu ligga på 45 år. Ökningen har förmodligen att göra med statssekreterarnas roll som högste administrative chef i departementen och samtidigt förmedlande länk mellan den politiska ledningen och den administrativa staben. Det kan helt enkelt bero på den ökade komplexiteten i arbetet och i ärendena som kräver en större erfarenhet och kompetens än för 30-40 år sedan. Regeringskansliet har vuxit kraftigt sedan dess, medan antalet statssekreterare i stort sett legat kvar på samma nivå. Visserligen har också de politiskt sakkunniga och assistenterna blivit fler, men resultatet är ändå att statssekreterarna är chefer för en större personalstyrka än tidigare. Resonemanget utgår alltså ifrån att det finns ett samband mellan kompetens och erfarenhet och ålder, vilket inte alltid behöver vara fallet.

Borgarrådssekreterarna är genomgående något yngre än statssekreterarna, men det är svårt att urskilja några trender över tid. Däremot är spännvidden i ålder numera en helt annan. Från att ha varierat mellan ca 28 och 40 år finns nu både yngre och betydligt äldre borgarrådssekreterare. När det gäller antal år på posten som statssekreterare varierar de med mandatperioderna, och sammanfaller ganska väl med dem. Under de senaste regeringarna har de varit ungefär fyra år. Tiden som politisk tjänsteman i Stockholms stadshus varierar de senaste femtio åren mellan fem och sex år.

Både borgarråds- och statssekreterare är oftast högt utbildade. I Kommunal- och Statskalendrarna är informationen om utbildning eller titlar emellertid inte fullständig. Så gott som alla statssekreterare har universitetsutbildning, och flera av dem har också forskarstudier bakom sig. Ungefär 13 procent har magisterutbildningar eller licenciat- och doktorexamen. När det gäller inriktning på utbildningen är det, där det är angivet i Statskalendern, flest jurister (jur kand) följt av allmän universitetsutbild-

ning (fil kand) och ekonomer (civilekonomer). Bland borgarrådssekreterarna dominerar också juristerna följt av socionomer och allmän universitetsutbildning. Uppdelat på politisk bakgrund kan man något hårdtagat säga att Högerns/Moderaternas borgarrådssekreterare är jurister, medan Socialdemokraternas är socionomer. Som helhet är båda grupperna högt utbildade, en del har också forskarstudier i bagaget. Däremot ger materialet inget stöd för att den traditionelle juristutbildade förvaltningstjänstemannen skulle ha ersatts av någon annan utbildningsbakgrund, t.ex. som civilekonom. Uppfattningen att ”ekonomismen” har tagit över brukar annars hävda detta (Hugemark 1994).

Var kommer de ifrån?

En ansenlig del av borgarrådssekreterarna, var tredje (72 st), har först anställts som vanliga tjänstemän i staden. Åtminstone i äldre tid kan dock rekryteringen ändå ha varit politiskt motiverad. I många fall är tiden som vanlig tjänsteman påtagligt kort och ganska snart har personen övergått till att bli borgarrådssekreterare. Det är inte orimligt att tanken redan från början har varit att slussa in personen som politisk tjänsteman. Anställning inom partier/ungdomsförbund förekommer som bakgrund i 19 fall (även här kan det finnas ett mörkertal). Därefter kommer arbete inom organisationer av annat slag, tio stycken. Även där finns det ibland mer tydliga politiska kopplingar (jurist på Metall, ombudsman HSB, näringslivsorgan) och journalister/redaktörer, åtta stycken.

Ibland möter man i litteraturen eller i tidningsartiklar påståendet att alltför av de politiska tjänstemännen rekryterats direkt från partiernas ungdomsförbund (”politiska broilers”). Uppgifterna i stadshusmaterialet räcker inte för att vare sig bekräfta eller avvisa den uppfattningen. En del kan t.ex. ha haft ledande positioner utan att ha varit anställda inom politiken. Uppgifterna om tidigare verksamhet är också så knapphändiga att några säkra slutsatser inte kan dras. Att bakgrunden är mer blandad jämfört med 1940- och 1950-talen är dock tydligt. Då hämtades nästan alla borgarrådssekreterare inom Stadshuset. Detta förekommer fortfarande, men i högre grad kommer de från politiken eller medievärlden.

När det gäller statssekreterarnas bakgrund kan man konstatera att de borgerliga överlag har varit mer politiska i meningen att de haft uppdrag inom den egna partiorganisationen, kommunalpolitiken eller genom att de varit aktiva i ungdomsförbunden. De socialdemokratiska statssekreterarna har å sin sida oftast en bakgrund i Regeringskansliet. Här spelar rimligen partiets långa maktinnehav in. Vanligast var detta i Palmes andra regering 1982–1986 där två tredjedelar av statsråden kom däriifrån. I den nuvarande regeringen kommer ungefär en tredjedel från Regeringskansliet eller statsförvaltningen. Både de borgerliga statsråden och deras statssekreterare har oftare än sina socialdemokratiska kolleger arbetat inom den privata sektorn. I Fredrik Reinfeldts nuvarande regering kommer fyra av tio från den privata sfären.

Överlag visar resultatet också att statssekreterarna ofta innehaft en post som politisk sakkunnig. Särskilt markant är detta i Göran Perssons regering där över hälften av statssekreterarna hade en sådan bakgrund. När det gäller bakgrund i Regeringskans-

liet som helhet utmärker sig Ingvar Carlssons regering 1994 där över 80 procent av statssekreterarna hade arbetat i kanslihuset tidigare.

Så hur ska man nu karaktärisera karriärvägarna på riksplanet – vägarna till makten? En övergripande iakttagelse är att de borgerliga och de socialdemokratiska grovt sett kan sägas ha två olika slags huvudsakliga vägar till makten. För de borgerliga går vägen genom partiorganisationerna, riksdagen och kommunalpolitiken, och för de socialdemokratiska är vägen bredare eftersom de också kommer från olika funktioner inom statsapparaten och inte minst Regeringskansliet. Detta är i och för sig inget överraskande eftersom Sverige till övervägande del haft socialdemokratiska regeringar som kunnat ”skola in” personer på politiska tjänster i Regeringskansliet och utnämnt dem till generaldirektörer och statliga chefer. Således kan lång tid i politisk maktställning till viss del förklara varför karriärvägarna ser ut på ett visst sätt. Att ha haft regeringsmakten och kunnat utnämna personer till andra poster i staten innebär att kretsen av möjliga kandidater till de höga posterna utvidgas. I Erik Fichtelius intervju med Göran Persson (Fichtelius 2007:59-60) finns ett citat om hur Persson gick tillväga vid utnämningar som tydligt belyser detta:

Min arbetsmetod är den att jag börjar med att upprätta en bruttolista [...] Då går man i generaldirektörskretsen, i domarkretsen, på universiteten, man går till de stora intresseorganisationerna, i riksdagen, kanske också i medierna, och så får man ihop en lista på fyrtio-femtio personer...

Att de borgerliga inte har rekryterat på samma sätt förklaras av att de borgerliga regeringsperioderna ligger utspridda över tiden, nio år mellan avgången för Fälldins tredje regering och Carl Bildts tillträde, tolv år mellan Bildts och Reinfeldts. Detta gör att personer som har erfarenhet från tidigare regeringsperioder, eller har suttit på högre poster i staten och samhället, har svårt att återrekryteras vid nästa borgerliga regeringsperiod.

Vart tar de vägen?

Ett tydligt mönster för borgarrådssekreterarna är att många inte bara börjar som vanliga tjänstemän utan att de i ännu högre grad (över hälften, 109 st) fortsätter som sådana efter tiden som politisk tjänsteman. Eftersom 25 fortfarande sitter på politiska poster är andelen egentligen högre (58 %). Undersökningen ger alltså en tydlig bild av att Stockholms stad fungerar som en egen arbetsmarknad för gruppen.

Ändå är trenden vikande. Färre stannar idag kvar i stadens tjänst. En karriär som hög tjänsteman i Stadshuset är inte längre ett närmast självklart karriärsteg. Delvis spelar här de förändrade anställningsförhållandena in. Staden tar inte automatiskt ansvar för samtliga politiska tjänstemän. Däremot rekryterar förvaltningar och bolag gärna de som anses mest framstående.

Vart tar kvinnorna respektive männen vägen efter tiden som politisk tjänsteman? Här ingår alla borgarrådssekreterare (förutom de 23 som fortfarande har olika politiska tjänster) från 1970. Totalt rör det sig om 191 personer. Eftersom den kvinnliga andelen steg märkbart efter 1994 har de delats in i borgarrådssekreterare som tillträdde mellan 1973 och 1994, resp från 1994 till idag. Totalt blir det 58 respektive 91 perso-

Tabell 1. Fortsatt stadshuskarriär efter tiden som politisk tjänsteman.

| Tillträdesår | Män Antal | % | Kvinnor Antal | % | Samtliga Antal | % |
|--------------|--------------|----|------------------|----|-------------------|------|
| 1973–1994 | 26/46 | 57 | 7/12 | 59 | 33/58 | 57,5 |
| 1994– | 14/30 | 46 | 10/36 | 28 | 24/66 | 36 |

ner. Därav bortgår dock 25. Grupperna blir därför ganska jämnstora, 58 respektive 66.

Även om talen är ganska små visar åtminstone den senare periodens resultat på skillnader mellan könen (tabell 1). En klart mindre del av kvinnorna fortsätter i Stads-
huset. Sedan kan det ju diskuteras vad det innebär. Några av dem som valt andra banor har fått andra viktiga tjänster (sakkunnig i regeringskansliet, statssekreterare, kulturchef i annan kommun). Exakt vad de som lämnat Stockholms stad gör är dock svårt att säga. Säkra uppgifter finns bara för personer som blir kvar (genom *Kommunalkalendern*).

Positionen som borgarrådssekreterare är i begränsad utsträckning en språngbräda till att bli borgarråd. Av totalt 78 borgarråd sedan 1945 har tolv (nio socialdemokrater, tre borgerliga) varit politiska tjänstemän dessförinnan (15,5 %). Nio har varit borgarrådssekreterare (11,6 %). Andelen borgarrådssekreterare som blivit borgarråd är således 4,2 procent (9 av totalt 214 stycken), en andel som får anses vara låg.

Statssekreterarna går i de allra flesta fall vidare till högre chefspositioner i staten eller näringslivet. Att bli generaldirektör verkar vara den naturliga karriärvägen efter statssekreterartiden, men är vanligare för de socialdemokratiska statssekreterarna. De borgerliga går istället oftare vidare till privata verksamheter. Något hårdraget kan man säga att statssekreterarna i socialdemokratiska regeringar blir chefer i staten medan de borgerliga blir chefer i näringslivet. Undantag är de statssekreterare som är höga jurister. De fortsätter i allmänhet som jurister inom domstolsväsendet, som t.ex. justitieråd eller kammarrättspresidenter.

Vi kan också se att statssekreterarna mer sällan fortsätter inom den partipolitiska sfären efter sin statssekreterartid. Detta gäller inte för dem som senare blir statsråd, vilket mest förekommer i de socialdemokratiska regeringarna. Totalt sett har ungefär 15 procent av statssekreterarna senare blivit statsråd, men för socialdemokratiska statsråd gäller att ungefär var tredje tidigare varit statssekreterare.

Det är heller inte särskilt vanligt att fortsätta sin karriär internationellt eller inom EU. Det var vanligare för statssekreterarna i de borgerliga regeringarna på 1970–1980-talen att bli ambassadörer eller få internationella uppdrag än under senare tid.

Stad – stat

Överlappningen stad – stat är begränsad. Bara sex av borgarrådssekreterarna har under sina karriärer också haft posten som statssekreterare: Carin Fischer, FP, Carl-Anders Ifvarsson, FP, Jan O Karlsson, S, (senare även minister), Rolf Skillner, FP, Charlotte Svensson, S, och Gunnar Svensson, S. Därutöver finns några som haft andra politiska tjänster inom regeringskansliet/departementen, främst som sakkunniga. Socialdemokratiens ledande man i Stockholm på 1950- och 1960-talen, Hjalmar Mehr, avslutade för övrigt sin yrkeskarriär som landshövding och statlig utredningsman. Några enstaka exempel på vanliga tjänstemannakarriärer inom staten finns också.

Rikspolitiska karriärer är inte heller vanliga. Förutom Jan O Karlsson urskiljer sig två moderata partiledare, varav den senare också statsminister, Yngve Holmberg och Fredrik Reinfeldt. Ett antal riksdagsledamöter finns också representerade. Ytterligare några före detta borgarrådssekreterare har blivit kommunalråd i andra kommuner. Men som helhet är övergången från stad till stat sällsynta. Det mentala avståndet mellan Stadshuset och Kanslihuset verkar vara betydligt längre än den knappa kilometer av geografiskt avstånd indikerar.

III. Politisering i stad och stat

Hur ser då politiseringen ut i stad och stat? För det första kan vi se en ökning av antalet politiskt anställda både i stad och i stat. Det framgår tydligt att borgarrådssekreterarna och statssekreterarna, liksom de politiska tjänstemännen i stort, har blivit fler. Ökningstakten kan variera, olika brytpunkter skönjas för staden respektive staten, men den långsiktiga *expansionen* sammanfaller. Både borgarrådssekreterare och statssekreterare omges numera också av en stab av andra politiska tjänstemän.

Då vi jämför storleken på den ordinarie tjänstemannaorganisationen med de politiska tjänstemännen framgår också att andelen politiska tjänstemän ökat. En slutsats är således att de svenska politiska beslutsfattande institutionerna politiserats, om man utgår från det politiseringsbegrepp som definierar politisering som antalet personer som utses på politiska grunder. När det gäller de nyckelgrupper vi undersökt, borgarrådssekreterare och statssekreterare, är emellertid inte expansionen uppseendeväckande stor. Det handlar om en ganska svag ökning i antal personer (jfr Pierre 2004). Vi hävdar att det ändå kan ses som en politisering. Dels leder dessa två kategorier staber med andra politiska tjänstemän som expanderat desto mer, dels framgår politiseringen när vi undersökt vilka som hamnar på dessa positioner. Det är lika viktigt att undersöka de kvalitativa aspekterna hos de politiska tjänstemännen (Eichbaum & Shaw 2008).

Vi kan se att rekryteringen till borgarrådssekreterare och statssekreterare i högre grad än tidigare sker från annat håll än den vanliga tjänstemannaorganisationen. Partiernas, mediernas och organisationernas folk hamnar i Stadshuset, medan statssekreterarna i allt högre utsträckning redan har verkat som politiskt sakkunniga i regeringskansliet. Detta innebär att trots att ökningen i antal varit ganska liten, så har de personer som hamnat på dessa positioner numer allt oftare en politisk bakgrund. Positionen i sig kan sägas ha politiserats: Ämbetsmannarollen har bytts till en politisk funk-

tion. Särskilt tydligt är detta för Stockholms del eftersom partipolitiseringsen av Stads-
huset (liksom de flesta andra kommuner) kom igång på allvar först från 1940-talet.⁶

Homogeniteten som tidigare fanns i fråga om personernas ålder, utbildning, kön
m.m. är idag borta. Påtagligt är skiftet i könsfördelningen där en tydlig förändring är
vad vi har kallat *feminiseringen*. Andelen kvinnor har, sedan de väl gavs inträde i för-
samlingen, ökat successivt. Skillnaden är att utvecklingen började tidigare i Stock-
holms stadshus och att kvinnorna där efter en framryckning på 1990-talet numera ut-
gör majoriteten av borgarrådssekreterarna. Statssekreterargruppen, uppenbarligen en
mer traditionalistisk manlig bastion, fick sin första kvinna 1974. Vid 1990-talets mitt
tilltog den kvinnliga andelen som sedan dess utgjort 30-40 procent. Sett i ett allmänt
svenskt perspektiv är det snarare stadshuset som sticker ut än kanslihuset.

När det gäller ålder och utbildning kan vi se en större spridning bland dem som re-
kryteras. Det är tydligt att formella meriter som t.ex. antal år i förvaltningen eller en
viss typ av utbildning, t.ex. juridisk, inte är lika obligatorisk för att få dessa arbeten.

Karriärerna efter den politiska tiden är också intressanta att studera. Även om an-
delen politiska tjänstemän som blivit kvar i stadens tjänst har minskat – något som
gruppens expansion också rimligen bidragit till – hamnar många ändå som chefs-
tjänstemän i stadens förvaltning och bolag. Också statssekreterarna, främst de social-
demokratiska, kan bli kvar i staten som generaldirektörer. Skillnaden är att stadens
f.d. politiska tjänstemän rör sig i samma korridorer som tidigare. Utan tvivel måste de
då arbeta på ett annat sätt, men att denna övergång ändå tycks gå så smärtfritt kan ses
som en reflex av att kommunerna saknar den statliga normen mot ministerstyre. De
politiska intentionerna syns mer i den dagliga verksamheten. Som en stadshuspoliti-
ker uttryckte sig på ett seminarium: ”Varje gem som förvaltningen köper in är en följd
av ett politiskt beslut.” En annan skillnad är att statssekreterarna också har en formell
chefsställning över de andra grupperna. I stadshuset är det inte lika tydliga gränser
mellan de politiska befattningshavarna.

Vad vi har sett från undersökningen av borgarråds- och statssekreterarnas antal och
karriärvägar är att trots att dessa båda nyckelgrupper inte har expanderat dramatiskt i
numerär bemärkelse, så kan vi tala om en politisering. Dels har gruppen politiska
tjänstemän som helhet vuxit ännu mer i antal – en *numerär* politisering, dels sker rekry-
teringen till borgarråds- och statssekreterare allt oftare från politiskt håll – en *rekryte-
ringsmässig* politisering.

Partipolitisering

Det som vi talat om hittills, politiseringen genom politiska tjänstemän, rör partipoliti-
sering, eftersom de rekryteras på basis av partiloyalitet. En borgarråds- eller en stats-
sekreterare har samma partiloyalitet som sitt borgarråd eller sin minister.

Men politisering som det talas om i forskningslitteraturen handlar också om en po-
litisering av den fasta tjänstemannaorganisationen, vilket vi i inledningen benämnde
förvaltningspolitisering. Ser vi till karriärerna efter posten som borgarråds- eller stats-

6 Borgarråden betraktades länge delvis som tjänstemän. Först 1940 kom finansborgarrådsposten att tillfalla
majoriteten, dvs. Socialdemokraternas Zeth Höglund.

sekreterare är det tydligt att många av dem går vidare till framträdande tjänstemannabefattningar i staden eller staten. Politiskt rekryterade tjänstemän hamnar på ledande positioner i den fasta förvaltningen, där de ska tjäna som oberoende och neutrala byråkrater. Detta innebär att det i nästa led sker ett slags förvaltningspolitisering, politiska meriter ligger till grund för rekrytering av förvaltningstjänstemän som tidigare varit politiskt anställda. När utnämningarna sker efter ett regimskifte då politiska tjänstemän förlorat sina jobb kan man tala om en ”omvänd” partipolitisering. Den ofta kritiserade ”vanliga” utnämningsspolitiken då regeringen kritiserats för att skaffa jobb åt partivänner, eller att sätta en partilojal person i myndighetsledningen för att kontrollera politikens genomförande, gäller inte här. Det är det nytillträdde styret som får ombesörja tillsättningen.

Å ena sidan kan således en ökad partipolitisering i första ledet i nästa led öka förvaltningspolitiseringsgraden då de politiska tjänstemännen ska ha nya jobb. Å andra sidan kan en ökad partipolitisering minska behovet av förvaltningspolitisering, eftersom ett av syftena med partipolitisering är att få ökat genomslag för den förda politiken (Calvert m.fl 1989, Pierre 2004). En ökad politisering i form av partipolitisering kan betyda avpolitisering av förvaltningen.

Politiseringsgraden och förvaltningspolitiken

Hur kommer det sig då att vi kan se en utveckling där de politiska tjänstemännen blir allt fler och politiseras allt mer? Svaret tror vi har att göra med de ökade styrambitionerna över förvaltningsbyråkratin och i vilken mån den är styrbar. Rent teoretiskt skulle man kunna tänka sig att politikerna i stads- och kanslihusen endast hade minimala styrambitioner. Antingen skulle samhällsorganiseringen bygga på rena marknadslösningar där politikernas uppgift skulle vara att möjligtvis kontrollera och reglera marknaderna, eller också skulle samhället vara så genombyråkratiserat att politikererna överlät makten till byråkratins regelstyrda verksamhet. I båda fallen skulle politikens roll minska drastiskt, och den dynamiska politiska styrningen försvinna. Men varken ett samhälle som präglas av en *laissezfaire*-ideologi eller en genombyråkratiserad stat är särskilt legitima. Nej, huvudfrågan är istället hur man på bästa och mest effektiva sätt ska få genomslag för politiken. Eftersom politikens verktyg till stor del är förvaltningsmyndigheterna, byråkratierna, blir detta en fråga om hur man på bästa sätt ska styra byråkratin för att få genomslag för politiken.

Expansionen och politiseringen av de politiska tjänstemännen kan ses som ett sätt att försöka öka styrbarheten, som ett sätt att återerövra politikens överordnade roll (Lewis 2008:6, jmf Möller 2006). Genom att fler personer har till uppgift att formulera politik, förmedla politiska idéer till förvaltningstjänstemän, skriva politiska förslag och texter och förmedla politiken till medierna försöker man öka styrningen i meningen att bidra till att politiken får praktiskt genomslag. Det innebär att de trender som sägs minska den politiska styrningen istället får som konsekvens att man stärker styrningen i de politiska beslutsorganen (exekutiverna). Att det tar sig formen av en expansion av politiska tjänstemän kan förklaras av att möjligheten till att använda andra typer av styrmedel minskar. Exempel är att lagstiftning och regeln makten

övertas av EU och att decentralisering via bolagiseringar och privatiseringar minskar politikernas makt att direkt kontrollera organisationerna.

Förvaltningspolitiken tycks leda till en expansion av politiska tjänstemän, något som kan förefalla som en paradox, eftersom de senaste decenniernas politik syftat till att minska politikernas inflytande över byråkratin. Mål- och resultatstyrningsmodellen, för att ta det tydligaste exemplet på en sådan reform, vill åstadkomma en tydlig åtskillnad mellan politik och byråkrati. Politikernas roll ska vara beställarens (sätta målen) medan förvaltningen ska utföra det som politikerna beställer. Förvaltningens roll blir således i enlighet med modellen en teknisk-praktisk uppgift som inte kräver någon politisk inblandning. Modellen ingår också som en del i den statliga budgetprocessen, och innebär att myndigheterna tillsammans med politikernas mål får sig tilldelat en budgetram, ”en påse pengar”, som de själva sedan får besluta om. Mål- och resultatstyrningsmodellen minskar således politikernas inflytande över hur budgetmedlen används i detalj, liksom hur man från förvaltningsorganisationens sida väljer att utforma den praktiska verksamheten.

Men vad som blir konsekvensen av ett sådant system är att man istället dels försöker ta kontroll över förvaltningsprocessen genom att öka den politiska kontrollen över vad som görs, dels försöker öka det som kallas för ”beställarkompetensen” hos politikerna. I båda fallen använder man sig av politiska tjänstemän i allt större utsträckning. Detta innebär alltså att en reform som syftade till minskad politisk inblandning i förvaltningen istället leder till försök att öka den politiska styrningen, men nu med andra uttrycksmedel. En illustration till att kontroll och tillsyn blivit allt viktigare i såväl stad som stat är alla de tillsynsorgan som inrättats för att kontrollera förvaltningsmyndigheterna, både i form av interna revisionsorgan och särskilda organisationer som har detta som huvuduppgift.

Vår tes om hur man kan förstå den ökade politiseringen och expansionen av de politiska tjänstemännen är således: de behövs för att politikerna ska kunna återta styrningen av verksamheten. Två tendenser kan leda till en sådan politisering, en minskad styrbarhet på grund av omvärldsförändringar samt en strävan efter att dra en tydlig linje mellan politik och byråkrati. Vi kan alltså se expansionen av de politiska tjänstemännen i stad och stat som ett slags *kompensatorisk politisering* som balanserar det minskade inflytandet som andra förändringar leder till.

Byråkrati och demokrati

Men vad innebär denna expansion för byråkratin och demokratin? En följd kan vara en ökad byråkratisering av politiken, eftersom det skapas särskilda personalkategorier kring de beslutsfattande organen som i sig kräver samordning och styrning. Och eftersom vår tes är att en ökad styrning genom t.ex. mål- och resultatstyrning leder till fler politiska tjänstemän blir det tal om en självförstärkande process – ju mer man försöker styra förvaltningen desto mer politisk styrning behövs i form av politiska tjänstemän.

Blir det mer eller mindre demokrati? Om man utgår från den representativa demokratis idé kan man hävda att demokratin minskar eftersom de politiska tjänstemännen tillsätts på för medborgarna oklara och ogenomskinliga grunder. Vi kan inte välja

dem i allmänna val, och det saknas direkta demokratiska procedurer för att avsätta dem (däremot indirekta – de faller med sin minister/borgarråd). Men om vi med demokrati menar en politisk styrning över förvaltningen och ökade möjligheter för de partier eller ministrar som befinner sig i maktställning att få igenom sina politiska idéer är resultatet en ökad demokrati.

Oavsett vilket perspektiv man anlägger innebär förändringen en politisk maktförskjutning från de parlamentariska församlingarna till de exekutiva organen i stad och stat. Det är därför också relevant att tala om en ”politikens professionalisering” där denna maktförskjutning utgör en faktor vid sidan av andra tidigare observerade förändringar. Maktförskjutningen kan också betraktas utifrån de tydliga tecken på minskat politiskt intresse och avstånd mellan styrande och styrda, mellan politiker och medborgare, som framkommit de senaste decennierna. En professionalisering och ett ökat inflytande för politiska tjänstemän kan ytterligare fjärma medborgarna från beslutsfattandet. Kanske det på kort sikt går att lösa med politiskt anställda medborgarinformatörer och liknande kategorier, men det i sin tur kan enligt ovanstående resonemang på längre sikt fördjupa problemen.

Utveckling av politiseringsforskningen

Vi har i den här artikeln diskuterat politisering och undersökt hur politiseringen ser ut i Sverige genom att studera borgarrådssekreterarna i Stockholm och statssekreterarna i Regeringskansliet. Politiseringsbegreppet är användbart för att analysera hur förhållandet mellan politik och förvaltning ser ut och förändrats, men det måste kvalificeras och definieras. En sådan kvalificering är att dela upp begreppet i *partipolitisering* och *förvaltningspolitisering*. Vad vi i huvudsak har studerat är partipolitisering eftersom de politiska tjänstemännen tillsätts utifrån partiloyaliteter. Detta kan emellertid leda till en mer allmän förvaltningspolitisering då de senare i sina karriärer hamnar på ledande poster i stad och stat. Vi hävdar att en bedömning om politisering inte enbart kan vila på antalet personer som anställs på politiska grunder, utan måste också utgå från vilka som anställs och hur deras karriärvägar ser ut. En ytterligare kvalificering av begreppet partipolitisering är då att skilja mellan en *numerär politisering* och en *rekryteringspolitisering*. Det senare innebär att bakgrund och karriärvägar har betydelse för i vilken grad de politiska tjänstemännen verkligen får en politisk roll. En slutsats från denna studie är att politiseringen av borgarråds- och statssekreterare i första hand handlar om en rekryteringspolitisering – även om den numerära politiseringen inte är försumbar. Men allt fler rekryteras från politiska positioner och medievärlden och mindre från traditionella förvaltningstjänster. I och med detta kan vi också se en större spridning i ålder, utbildning och en jämnare könsfördelning.

Något vi inte kan bedöma är på vilket sätt deras roller politiserats eller hur stort inflytande de har över de politiska besluten. För att kunna säga något om dessa frågor skulle man behöva genomföra kvalitativa undersökningar om innehållet i deras respektive arbeten och hur rollerna förändrats över tiden. I den internationella politiseringsforskningen är detta också en lucka. Här efterlyser vi fler vetenskapliga studier om hur detta ser ut både i den svenska och den internationella kontexten, vilket krävs för att kunna säga något mer heltäckande om politiseringens natur. En början till det-

ta finns emellertid i våra undersökningar om borgarråds- och statssekreterare där vi kartlagt vilka de är och hur deras karriärer ser ut. En indikation på att deras roller blivit allt mer politiska är mediernas skildringar av Danielsson- och Schenströmaffärerna. Där råder inga som helst tvivel om att de som statssekreterare anses vara politiker.

Litteraturförteckning

- Bergström, Hans, 1987. *Rivstart? Från opposition till regering*. Stockholm: Tidens förlag.
- Bertelli, Anthony & Feldmann, Sven E, 2006. "Strategic appointments", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 17 no 1, s 19-38.
- Brewer, Gene A & Maranto, Robert A, 2000. "Comparing the roles of political appointees and career executives in the u.s. federal executive branch", *American review of public administration*, vol 30 no 1 march 2000, s 69-86.
- Calvert, Randall L, McCubbins, Mathew D & Weingast, Barry R, 1989. "A Theory of political control and agency discretion", *American journal of Political Science*, Vol 33, No 3, s 588-611.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per, 2001 (ed). *New public management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Cohen, David M, 1994. "Amateur Government", *Journal of public administration Research and theory*, 8:4, s 450-497.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1996. "The Politicization of Bureaucracies in Historical Perspective", i Peters, B Guy & Rockman, Bert A (ed), *Agenda for excellence 2: Administering the state*. Chatham: Chatham house.
- Downs, Anthony, 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Ds B 1981:19. ... *men se'n en rejäl trygghet – inkomstgaranti för statssekreterare*. Betänkande av en särskild utredare. Stockholm: Budgetdepartementet.
- Ehn, Peter, 1999. *Maktens administratörer*. Stockholm: Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Eichbaum, Chris & Shaw, Richard, 2007. "Ministerial advisers, politicization and the retreat from Westminster: The case of New Zealand", *Public administration* vol 85 no 3, s 609-640.
- Eichbaum, Chris & Shaw, Richard, 2008. "Revisiting politicization: Political advisers and civil servant in Westminster systems", *Governance*, Vol 21, no 3 july 2008, s 337-363.
- Fichtelius, Erik, 2007. *Aldrig ensam – alltid ensam. Samtalen med Göran Persson 1996–2006*. Stockholm: Norstedts.
- Furlong, Scott R, 1998. "Political influence on the Bureaucracy: The Bureaucracy speaks", *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (1998):1, 39-65.
- Gullberg, Anders & Isaksson, Karolina, 2008. "Sagolik succé eller försåtligt fiasko – trängselskatten och Stockholmstrafikens dilemma", i Isaksson, Karolina (red), *Stockholmsförskottet – en osannolik historia*. Stockholm: Stockholmia.
- Hugemark, Agneta, 1994. *Den fängslade marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*. Lund: Arkiv.
- Isaksson, Anders, 2002. *Den politiska adeln. Politikens förvandling från uppdrag till yrke*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Ivarsson Westerberg, Anders & Niemann, Cajsa, 2007. *Vägar till makten. Statsrådets och statssekreterarnas karriärvägar*. Samtidshistoriska frågor nr 15. Huddinge: Samtidshistoriska institutet.
- Ivarsson Westerberg, Anders, 2009b. *Statssekreteraren – maktbavare i ministerns skugga*. Boréa förlag.
- Jacobsen, Dag Ingvar, 1997. *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Larsson, Ulf, 1996. "Politiska meningsfränder: statssekreterarbefattningen politiseras", *Arbetshistoria* 1996 (20:4). Stockholm: Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek.
- Levin, Bert, 1983. "En skog av röda nålar", i Rydén, Bengt (red) *Makt och vanmakt: lärdomar av sex borgerliga regeringsår*. Stockholm: SNS.

- Lewis, David E, 2007. "Testing Pendleton's Premise: do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?", *The Journal of Politics* Vol 69, No 4 Nov 2007, s 1073-1088.
- Lewis, David E, 2008. *The politics of presidential appointments*. Princeton: Princeton university press.
- Lipsky, Michael 1980. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart, 2001. *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Mellbourn, Anders, 1979. *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre stats tjänstemän*. Stockholm: LiberFörlag.
- Meyers, Francois, 1985, *The Politicization of Public Administrations*. Bryssel: Internat. Inst of Administrative Sciences.
- Molander, Per, Nilsson, Jan-Eric & Schick, Allen, 2002. *Vem styr?Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. Stockholm: SNS förlag.
- Mulgan, Richard, 2007. "Truth in government and the politicization of public service advice", *Public Administration*, vol 85, no3, s 569-586.
- Möller, Tommy, 2006. "Politiseringen av statsförvaltningen", i Ohlsson, Per T, Rankka, Maria & Segerfeldt, Fredrik (red), *Makt: om Sveriges demokratiska underskott*. Stockholm: Timbro.
- Nilsson, Torbjörn (red), 2009. *Makten och trafiken i Stadsbuset*. Flemmingsberg: Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola.
- Papakostas, Apostolis, 2001. "Why is there no clientelism in Scandinavia?: a comparison of the Swedish and Greek sequences of development", i Piattoni, Simona (ed), *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press
- Peters, B Guy & Pierre, Jon, 2004 (ed). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. London: Routledge.
- Peterson, Thage G, 1999. *Resan mot mars. Anteckningar och minnen*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Pierre, Jon & Rosengren-Gärdbäck, Anneli, 1988. *Fyra år med politiska sekreterare: en utvärdering av tillämpningen av lagen om politiska sekreterare i kommuner och landsting*. Ds: departementsserien 1988:15 Stockholm: Allmänna förlaget.
- Pierre, Jon, 2004. "Politicization of the Swedish civil service: a necessary evil – or just evil?", i Peters, B Guy & Pierre, Jon, 2004 (ed), *Politicization of the civil service in comparative perspective*. New York: Routledge.
- Pfiffner, James P, 1987. "Political appointees and career executives: the democracy-bureaucracy nexus in the third century", *Public administration review*. Jan/feb 1987.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, 2004. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Poulsen, Birgitte, 2005. *Nye tider, nye roller?: embedsmandsroller i den danske centraladministration*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundet.
- Premfors, Rune & Sundström, Göran, 2007. *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Rouban, Luc, 2002. "Politicization of the Civil Service", i Peters, B Guy & Pierre, Jon, (ed), *The handbook of public administration*. London: Sage.
- Sandahl, Rolf, 2003. *Förtjänst och skicklighet: om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi – [ESO], Finansdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:118. *Styra och ställa: förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté. Stockholm: Fritzes.

- Spence, David B, 1997. "Agency policy making and political control: modeling away the delegation problem", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (1997):2, s 199-219.
- Suleiman, Ezra N, 2003. *Dismantling Democratic States*. Princeton: Princeton university press.
- Sundström, Göran, 2003. *Stat på villovägar*. Stockholm: Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Wallin, Gunnar, Linde, Claes, Ehn, Peter & Isberg, Magnus, 2002. *Maktbavare i fokus*. Stockholm: SNS förlag.
- Weber, Max, 1983 [1922]. *Ekonomi och samhälle. Del 1 Förståelsesociologins grunder*. Lund: Argos.
- Wetterberg, Gunnar, "Lägg ned alla departement och stärk regeringskansliet", *Dagens Nyheter* 29/4 2007.
- Whitford, Andrew B, 2002. "Decentralization and political control of the bureaucracy", *Journal of Theoretical Politics*. 14 (2), s 167-193.
- Wilson, Woodrow, 1887. "The study of administration", *Political Science Quarterly*. Vol 2 June 1887.
- Wood, Dan B & Marchbank, Miner P, 2008. "What determines how long political appointees serve?", *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 18 no3, s 375-396.
- Lagen om kommunalt partistöd, SFS 1969:596
- Lagen om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner, SFS 1983:565
- Regeringens skrivelse 1994/95:224
- Dagens Nyheter* 19/5 2006 "Statsministerns bästa vän får nytt toppjobb".
- Regeringskansliets årsbok* 2005
- Statskalendern* 1945–2008
- Stockholms kommunalkalender* 1945–2008