

Garsten, Christina, Rothstein, Bo & Svallfors, Stefan, 2015. *Makt utan mandat – De policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos.

Anmälan av Patrik Ribe

I fiktionens värld skildras politiska eliter vanligen på ett tämligen förutsägbart sätt. Dramaturgin kretsar kring ett antal arketyper som spelas ut mot varandra. Vi har den skrupelfria och maktlystna karaktären som ställs mot en idealist med ädla motiv och rent mjöl i påsen. Inte sällan är den senare karaktären dessutom naiv och godtrogen. Mellan dem finner vi en rollkaraktär som är balanserad, mer pragmatisk än idealisten men godhjärtad och smart; en karaktär som den genomsnittliga tittaren kan identifiera sig med får man förmoda. I regel är politikern i filmen, TV-serien etc. den huvudkaraktär som tycks ha läst sin Machiavelli eller Macbeth grundligt. Vid politikerns sida finns en obrottsligt lojal och jagsvag tjänsteman (*House of Cards*). I bland är rollerna omvända. Tjänstemannen styr bakom kulisserna. Politikern är svag. Kanske även obegåvad och förvirrad (*Yes minister*).

Olyckligtvis projiceras ofta fiktionens arketyper på verklighetens politiker och tjänstemän. En svag, men inte oväsentlig, sådan tendens återfinns tyvärr i den tvärvetenskapliga studien *Makt utan mandat – de policyprofessionella* (2015) av Bo Rothstein, Stefan Svallfors och Christina Garsten. Författarna väljer åtminstone att insinuera att politikern ofta är svag eller lättmanipulerad, medan den mer välutbildade politiska tjänstemannen drivs av ”viljan till makt” och en egen agenda.

Undertecknad tillhör det växande skrå forskartrion undersöker. Jag har både arbetat som politisk sekreterare och politiskt sakkunnig inom riksdagskansliet, men är numera utredare vid ett fackförbund. Jag faller väl in under beskrivningen av genomsnittspersonen inom gruppen policyprofessionella, och min karriärbana framstår som måttligt originell efter att ha läst boken. I den snävt deskriptiva

kartläggningen är det lätt att känna igen sig, och som sådan utgör boken en värdefull studie. Men utifrån mina erfarenheter finns dock problem med bokens grundläggande teser och antaganden. Vi återkommer till det.

Studier av lobbyism finns det relativt gott om. Antalet vetenskapliga analyser av politiska tjänstemän som arbetar nära folkvalda är däremot få. Forskartrion bryter således ny mark. Ansatsen i studien är att samla båda ovan nämnda kategorierna under beteckningen ”policyprofessionell”. Policyprofessionell betecknar personer ”som inte är folkvalda, utan istället *anställda* för att bedriva politik” (s. 7). Det handlar om personer som arbetar för tankesmedjor, konsultbyråer, intresseorganisationer samt politiska tjänstemän i regeringskansliet och riksdagen. Författarna har emellertid i praktiken valt att fokusera på den senare subkategorin, vilket gör att jag i första hand kommer att hålla mig till att kommentera analysen av dem.

Forskartrion har med flera olika metoder försökt att kartlägga och förstå de policyprofessionella. För det första har gruppen kartlagts med data på sådant som utbildningsbakgrund, kön, lön, ålder etc. För att förstå de policyprofessionella har ett sjuttio-tal djupintervjuer genomförts. Forskartrion har dessutom besökt Almedalen och gjort ett slags fältstudie för att observera de policyprofessionella ”i aktion”. Studien är ambitiös. Källmaterialet består av närmare 3500 sidor intervjumaterial som sedan kondenserats till en hanterlig mängd (s. 9ff).

Vi har att göra med en social kategori som bedöms omfatta 2000–2500 individer. Merparten av dem är koncentrerade till vår huvudstad. De flesta har studerat nationalekonomi eller statsvetenskap vid något av universiteten i Stockholm eller vid Uppsala universitet. Utbildningsnivån är högre än bland riksdagsledamöter. Lönerna är hyfsade, men ej märkvärdiga. Få av dem har varit förtroendevalda och avlönade som politiker (s. 44ff).

Vad gör en policyprofessionell? Trion fastslår att gruppen kan indelas i ”klurare” och

"fixare", en distinktion hämtad från amerikansk journalistik ("Wonks" och "Hacks"). Klurare är utredartyper som intresserar sig för policyutveckling. De funderar över hur institutionella system ska förändras, hur skatter och socialförsäkringar bör vara utformade etc. Fixaren har i uppgift att fundera över hur all data, som filtrerats i förhållande till politiska intressen och värderingar, ska omvandlas till ett kort begripligt och slagkraftigt budskap (s. 142).

Erfarenheten säger mig att man inte bör överdriva utrymmet för kreativitet vid tolkning av rapporter och forskningsresultat. Som policyprofessionell är det avgörande att underlag, rapporter och annat innehåller helt korrekta siffror och citat. Policyprofessionella tenderar att utveckla ett närmast neurotiskt förhållningssätt till siffror. Politikern riskerar att "bli uppäten" av meningsmotståndare och journalister om verklighetsbeskrivningen inte är korrekt.

Vad motiverar en policyprofessionell? Trion konstaterar att det knappast kan handla om att tjäna pengar. Få policyprofessionella tjänar som sagt överdådigt, vilket är lätt att instämma i. Med intensitet beskrivs hur makten motiverar policyprofessionella. Man konkluderar raskt att makten är den primära drivkraften (s.103). Men kan det stämma eller är det fiktionens arketyper som Lady Macbeth m.fl. som spökar?

Politiska tjänstemän ger uttryck för att de får en "kick" av att höra sina egna formuleringar komma ur en politikers mun (s. 170f). En tydlig tendens som löper som en röd tråd genom intervjuerna är att man tycker att ett politiskt uppdrag verkar vara ett alltför krävande sätt att påverka makten (s. 103ff). Att bli expert inom ett specifikt område som engagerar den policyprofessionella är ett mer tilltalande sätt att vara med och forma politik.

Resultaten i studien ger inga skäl för slutsatsen att "makten-i-sig" är källan till motivation. Att makt ger "syre" åt politiska aktörer torde vara okontroversiellt. Makt är den valuta man handlar med. Men är det verkligen makt

per se som är drivkraften för den enskilde? Sannolikt inte.

På vilka sätt utgör policyprofessionella ett problem för demokratin? Bokens grundtes är att policyprofessionella utövar betydande makt och saknar mandat. Med hänvisning till Robert Dahls tes att politikens professionalisering riskerar att leda till pseudoförmynderi planterar man oro. Dahl skriver: "Världen över är de kända för den lätthet med vilken de gynnar den egna byråkratin eller organisationen i allmänintressets namn. Ju friare de går från offentlig kontroll ju troligare att de korrumpas av maktens välkända frestelser." (Dahl 2005, s. 218) Dahls dystopiska samhällsdiagnos omfattar även hela myndighetssfären; en sfär som inte ens finns med i studien, vilket är bekymmersamt.

Författarna ser mot den bakgrunden flera "problemytor" som inverkar "negativt på den offentliga politikens legitimitet" (s. 226). En sådan problemyta är att de policyprofessionella riskerar att dominera över partierna och medlemmarna på ett sätt som "utarmar partiernas vitalitet" (s. 227). Partiernas förmåga att bli en länk mellan väljare och den representativa demokratin riskerar att försämrans. Resonemanget verkar märkligt. Det är ytterst svårt att se vad som underbygger det. Varför skulle inte partier som saknar ett livligt medlemsengagemang kunna vara en utmärkt "länk" genom att istället vara exceptionellt lyhörda för väljarnas intressen och värderingar? På vilket sätt skulle de inte anses vara "vitala" i sådant fall?

Hypotetiskt kan tvärtom vissa partiers interna strukturer med olika lokala/regionala avdelningar, rivaliserande medlemsfraktioner, partiinterna föreningar (kvinnoförbund, ungdomsförbund...) etc. vara sådant som står i vägen för kontakten med väljarna. Partier med exemplarisk interndemokrati, medlemsengagemang och livlig ideologisk interndebatt kan tänkas utveckla sekteristiska tendenser, vilket gör att man ofrivilligt fjärrar sig från väljarna. Partier med nämnda problem är inte svåra att finna. Svensk statsvetenskap har av

hävd en fokus på korporatism och valdeltagande. En vurm för gräsrotspartier går också att urskilja. Intresset för pluralism, partikonkurrens och regeringsskiftet som ett demokratiskt hälsotecken har varit mer begränsat.

Man bör dock inte se någon given konflikt mellan partiernas professionalisering och medlemsengagemang. Många av de policyprofessionella har anställts *just för att skapa ett starkt medlemsengagemang*. Ofta kan det exempelvis handla om att väcka ett engagemang hos unga genom sociala aktiviteter och god närvaro i digitala kanaler. Det kan även handla om att förstärka kontaktytorna mellan regional och nationell nivå genom att kontinuerligt insamla medlemsförslag, skapa nya fora för dialog och vitalisera medlemsengagemanget kring partidagar. Denna poäng missar forskartrion, som aldrig lyckas ge en trovärdig bild av hur samverkan mellan folkvalda, medlemmar och policyprofessionella ser ut. Genomgående saknar boken insikter om vad arbete inom en partiorganisation innebär.

Man bör även inse att trots att många policyprofessionella är anställda av partiet, och inte direkt av de förtroendevalda, har de som regel en symbiotisk relation. Politiska sekreterare i riksdagen är starkt bundna till riksdagsledamöterna. Ledamöterna är närvarande i rekrytering av politiska sekreterare och avgör vilka de vill arbeta med. Sekreterare som inte lyckas möta riksdagsledamotens behov omplaceras eller entledigas. Policyprofessionella har alltså goda skäl vara mycket lyhörda för den folkvalda och värna deras mandat.

Bilden av att policyprofessionella styr "de styrande" är falsk. Politikutveckling sjösätts av partistyreelser och förankras i partiet genom regelbundna partistämmor etc. Ett litet spelrum finns när det gäller kommentarer, positioneringar och mindre utspel som politiker gör kontinuerligt. Men även dessa måste självfallet ta sin utgångspunkt i partiets inriktning. Att vara policyprofessionell i riksdagen eller regeringskansliet är knappast ett "soloprojekt". Det är ett intrikat lagspel.

Lyhört försöker politikern tillsammans med politiska tjänstemän anpassa sig både till väljaropinionen och partiet i dess olika organisatoriska beståndsdelar och fraktioner.

En annan problemyta forskartrion skönjer är ansvarsutkrävandet (s. 227). Kan man hävda att ansvarsutkrävandet försämrars genom fler policyprofessionella? Boken ger i bästa fall grumliga svar på frågan. Analysen av policyprofessionella som krävs för att besvara den förutsätter nämligen att man håller isär olika subkategorier. Partier, PR-byråer, fackförbund etc. är sinsemellan väldigt olika, som bekant.

När det gäller makutövning och ansvarsutkrävande är det också högst väsentligt att göra en distinktion mellan makt i formell (eller konstitutionell) mening, som utövas via politiska beslut, och makten som lobbyist och politiska tjänstemän utövar när de direkt eller indirekt påverkar en förtroendevald beslutsfattarens uppfattning. Ansvarsutkrävande är kopplat till formell maktutövning. Det är svårt att se hur detta sätts ur spel när antalet policyprofessionellas inflytande ökar. Forskartrion verkar dock inte göra nämnda distinktion, vilket förbryllar. Informellt inflytande och makt kan i sig vara intressant att studera, men bör som sagt skiljas från formell makt.

Boken igenom målas en demokratimodell med starka opolitiska tjänstemän upp som ett ideal. (s. 218ff) Det är lätt att instämma i att opolitiska tjänstemän är outhärliga i en välsnord statsapparat. De kan bidra med både långsiktiga och i viss mån opolitiska perspektiv. Men vilket mandat har de opolitiska tjänstemännen som de politiska tjänstemännen saknar? Varför skulle en modell likt den i Danmark – med många opolitiska tjänstemän i förhållande till antalet politiskt tillsatta – undgå Dahls kritik om potentiellt förmynderi?

Anställningsformen för de politiska tjänstemännen gör att de är bundna antingen till ett statsråd eller ett partikansli. Om ministern eller riskdagsledamoten gör bort sig kommer

den politiska tjänstemannen antingen entledigas eller omplaceras. De är alltså i hög grad bundna till det mandat den folkvalda erhållit. Folkets "input" via opinionsmätningar och val är ett kvitto på den samlade arbetsinsatsen. Politiska tjänstemän har således incitament att agera lojalt och främja politikern. Opolitiska tjänstemän har mycket svaga incitament att tillmötesgå väljarna, vilket är helt nödvändigt för att de ska vara effektiva opartiska sakområdesexperter. Men om man som författartrion oroar sig över att det utövas makt som saknar folkligt mandat, har man skäl att ställa sig kritisk även till den subkategorin policyprofessionella.

Trots dessa invändningar ska sägas att politikens professionalisering ingalunda är oproblematiserad. En fara jag ser är att medialiseringen i alltför hög grad driver professionaliseringen. Journalistikens ökade fokus på det politiska spelet – "varför lägger partiet X förslaget Y och varför just nu?" – gör att politiker och policyprofessionella riskerar att fokusera mer på konkurrenterna än väljarna. Partier blir förblindade av intrikata spelteoretiska analyser och positioneringar. Intensiv mediebevaktning och Twitter-orkaner regisserade av och för konkurrerande politiska eliter sporrar professionaliseringens kapprustning och kan ofrivilligt leda till viss väljardistans. Medialt fokus på politiskt spel driver fram mer av det samma. Bisak blir huvudsak. Joseph Schumpeters något tillskrivade cyniska aförism fångar politikens natur: "In a sense politics is more serious than anything else. In another it is less serious than anything else". Utmaningen är att kunna särskilja nödvändigt spel från spel som självändamål – och hålla sig till det förstnämnda.

Sammanfattningsvis är *"Makt utan mandat..."* en rik och väldigt läsvärd bok, med en mycket gedigen kartläggning av en social kategori som behövde studeras närmare. Studien lägger på ett föredömligt sätt grunden för vidare forskning. En av höjdpunkterna i boken – bortsett från kartläggningen – är Rothsteins eminenta tillbakablick på

politikens professionalisering från Erlanders pojkar till Monas gäng.

Bokens stora bekymmer är att det begrepp man försöker etablera appliceras på en ytterst heterogen grupp innehållande en mängd distinkta subkategorier. Att säga något generellt om policyprofessionella är svårt. Boken hade tjänat på en tydligare kapitelindelning där de olika subkategorierna analyserades separat för att närmare belysa deras särart – i synnerhet om man vill diskutera makt, mandat och ansvarsutkrävande.

Man hade alternativt kunnat nöja sig med en studie av politiska tjänstemän. Mycket talar för att det är den boken man egentligen ville (och borde) ha skrivit, eftersom fokus indirekt ligger på nämnda subgrupp.

REFERENSER

Dahl, Robert A., 2005. *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront förlag.

Swedberg, Richard, 2007. *Joseph Schumpeter - His Life and Work*. Cambridge: Polity Press.

Patrik Ribe är verksam som utredare hos Lärarförbundet
E-post: patrik.ribe@live.se

Scruton, Roger, 2015. *Fools, Frauds and Firebrands: Thinkers of the New Left*. London: Bloomsbury.

Anmälan av Johan Wennström

"Den konservatism som fanns på brittiska universitet bestod av mig själv – och damen som gjorde teet på vår avdelning på Birkbeck College. Hon höll med." Så beskrev filosofen Roger Scruton självironiskt sin ställning i akademien vid mitten av 1980-talet, i en debatt anordnad av *The Guardian* i november förra året. Stämningen på universitetet i Storbritannien vid denna tid har han fångat genom sina kollegors reaktion på Margaret Thatchers tillträde som premiärminister 1979 (Scruton 2013): "Äntligen fanns det någon att