

Översikter och meddelanden

Politiker och byråkrater – vem har makten?

Samhällsvetenskapens Dag är ett årligt arrangemang vid Samhällsvetenskapliga fakulteten, Lunds Universitet. I april 1988 var ämnet förhållandet mellan politiker och byråkrater. Fem inledare presenterade olika aspekter på relationen varefter en paneldebatt följde. Medverkande var statsrådet Anna-Greta Leijon, kommunalrådet Ella Tengbom-Velander, landshövding Lennart Orehag, chefredaktör Svante Nycander och professor Lennart Lundquist. Fakultetens dekan, professor Olof Wärneryd, var debattledare.

Nedan presenteras de inledande anförandena i kronologisk ordning. Anna-Greta Leijons inlägg är en icke-redigerad utskrift från bandupptagningen.

Statsvetaren

Hur uppfattar statsvetenskapen maktrelationen mellan politiker och byråkrater? Jag ska välja byråkraternas perspektiv.

Två infallsvinklar ska användas. Den ena är normativ och söker svaret på frågan "vilken makt bör byråkratern ha och hur kan det rättfärdigas?" Den andra är empirisk och vill besvara frågan: "vilken makt har byråkratern och varför?" Dessförinnan vill jag kort kommentera begreppet makt.

1. Begreppet makt

Det finns en betydande enighet inom statsvetenskapen åtminstone på två punkter då det gäller makt:

- Makt är ytterligt vanskligt att definiera
- Maktbegrepp är svåra att operationalisera och studera empiriskt

När det gäller övriga maktproblem har vi att notera en omfattande oenighet. Jag ska nämna två orsaker till att maktanalysen kompliceras i vårt speciella fall. Båda har med fenomenet nätverk att göra:

- politiker och byråkrater förekommer i *nätverk* som inte alltid följer de formella indelningarna i organisationer. I nätverken ingår också andra aktörskategorier, tex företag eller intresseorganisationer, och det kan vara dessa som har makten

- det är vanligt att nätverken följer sakområdena: socialtjänsten har sitt och skolan har sitt. Aktörerna i en sektor bevakar tillsammans sitt område gentemot andra sakområden. Effekten kan bli samverkan mellan politiker, byråkrater, intressenter osv – vad som i debatten har kallats *järntrianglar*. I sådana fall blir vårt speciella problem av mindre intresse.

Allmänt kan vi säga att makt har att göra med en aktörs förmåga att påverka sin omgivning. I vårt fall gäller frågan vem – politiker eller byråkrater – som mest förmår prägla den offentliga politiken.

2. Normativt

Hur bör maktrelationen mellan politiker och byråkrater vara? Svaret på frågan ska vi först söka i doktrinerna för västdemokratien. Sådana doktriner har mycket oklar status. I realiteten är de ett slags sammanfattningar av den vetenskapliga och politiska diskussionen.

Liberal demokratidoktrin ägnar byråkratern föga intresse. När den moderna demokratien föddes var byråkratierna, åtminstone i jämförelse med dagens, ytterst obetydliga. Doktrinerna ägnades utformningen av parlamentet och valproceduren.

Det förekommer en speciell diskussion, som just gäller relationen mellan byråkrater och politiker. Två frågor är fundamentala. Den ena är om byråkratern måste *anpassa sig till* (dvs lyda) styrningen. Den andra gäller vem som ansvarar för *struktureringen* av den eventuella handlingsfrihet som styrningen erbjuder.

Anpassningen är minst problematisk. Det anses självklart att byråkratern ska lyda lagen. Problem kan uppstå om byråkratern konfronteras med styrningssignaler som är motstridiga eller om lagen på ett markant sätt strider mot den allmänna uppfattningen om vad som är rätt och orätt, gott och ont.

Strukturering av styrningen är viktig ur maktsynvinkel då handlingsfriheten är omfattande, tex då styrningen säger: "gör så gott du kan". Någon måste ansvara för substansen i byråkraterns beslut. Vem bör det vara? I debatten finns det åtminstone fyra olika välartikulerade meningar om saken.

(1) *Ämbetsmannaskolan* betonar vikten av att byråkratin är oberoende av de politiska makthavarna och direkt underställda lagen. Det är alltså byråkraternas tolkning av lagen som avgör struktureringen.

En kommentator skriver en smula elakt, att "enligt gammal fin ämbetsmannafilosofi tjänade ämbetsmannen Staten (som abstraktion), Rättens Höga Idé eller också satte han plikten framför allt". Parallellen med väktarna i Platons *Staten* är uppenbar. Väktarna identifierade sina egna mål med statens och personifierade statens ideal och principer.

Nu är det lätt att ironisera över den klassiska ämbetsmannasyntens. Ett intressant försvar presenterar en brittisk forskare, som i de kontinentala ämbetsmannasystemen ser värdefulla drag som hans eget system saknar.

Hans poäng är att ämbetsmän utanför Storbritannien uppfattar sig som *statens*, och inte mer eller mindre tillfälliga regeringars tjänare. De kontinentala ämbetsmännen förmår skilja de båda lojaliteterna åt och kan korrigera politikerbeslut som inte fyller kraven på stats- eller allmänintresset.

Ett motiv för denna konstruktion är att rättsäkerheten tillgodoses. Byråkratin avgör således de offentliga beslutens konkreta utformning inom ramen för vad lagen anger.

(2) *politikerkolan* ansluter till den instrumentella förvaltningssynten, enligt vilken byråkratin bör vara politikernas instrument. Det gäller för byråkraternas att handla i ledningens anda. Idén är att politikernas beslut ska få fullständigt genomslag vid verkställandet.

(3) *expertskolan* ser byråkraternas (experternas) specialkunskaper som det avgörande struktureringsinstrumentet. Kärnan är uppfattningen om policyprocessen som *problemlösning*. Förvaltningsprocessen uppfattas som en värdeneutral teknisk process i vilken byråkraternas expertis bör avgöra. Lösningarna på samhällsproblemen finns i vetenskapen.

Experterna har avancerad kunskap som de naturligtvis vill använda vid verkställandet av de politiska besluten. Och det vill vi allesammans. Vad ska det tjäna till att anställa dyra experter om deras kunskaper inte används.

(4) *intressentskolan* låter intresseorganisationernas inflytande vara avgörande. Kärnan är politik som konfliktlösning. Byråkraten blir en katalysator för att jämba motstridiga intressen. Byråkratisk handlingsfrihet är en illusion, eftersom det alltid är nödvändigt att finna en balans mellan olika gruppers intressen.

Här är det alltså varken politiker eller byråkrater som bör strukturera handlingsfriheten utan de mäktiga intressenterna i samhället.

Svårigheten är att tillämpa dessa olika strukturerings-

principer i rätt situation. Vad händer om politikerna väljer att styra precis i fall där experten borde fått avgöra ("Hur ska kirurgen skära?", "Vilka böcker ska studenterna läsa?")? Vad sker om ämbetsmännen hävdar nödvändigheten av lagtolkning i fall av oprecis styrning? Hur långt räcker juridisk expertis för att avgöra tillämpningen av regeln: "Gör det bästa möjliga men se till att pengarna räcker?"

Sannolikt har alla fyra struktureringskolorna sin plats i den politiska processen. Lagar måste tolkas korrekt och konsekvent för att rättsäkerheten ska garanteras, politikerna måste kunna genomföra sin politik, kunskap är nödvändig för att besluten ska bli rimliga och kostnaderna hållas nere, och konflikter mellan intressenter och mellan intressenter och det offentliga måste lösas. I konkreta fall måste hänsyn tas till flera struktureringsprinciper.

Måste vi inte förutsätta att både politikerna och byråkraternas förstår när det är riktigt att använda den ena eller andra struktureringsprincipen? För politikernas vidkommande betyder det att de utformar styrningen så att den aktuella principen går att tillämpa. Är politikerna intresserade av att tillgodogöra sig expertkunskap och av att intressenterna accepterar politiken, måste byråkratin få handlingsutrymme och tillräckliga resurser för att kunna åstadkomma detta.

Byråkraternas måste å sin sida inse att politikerna ytterst har det demokratiska ansvaret för den politik som förs och att expertsynpunkter kan ha konkurrens med andra synpunkter, t ex kostnaderna för projekten eller krav från olika samhällsintressen. Vi får ett slags arbetsfördelning. Hur denna ska tolkas i makttermer är ofta svårt att avgöra.

3. Empiriskt

Om vi ska välja några viktiga drag i efterkrigstidens utveckling som är relevanta för maktfrågan skulle det vara den höga förändringshastigheten och den kraftigt växande offentliga sektorn med alltfler tekniskt komplicerade uppgifter.

För att komma tillrätta med situationen måste politikerna söka lösningar som medger att de på en gång har *överblick* och *kontroll* över utvecklingen. Ett instrument för att uppnå detta är ramlagar, dvs byråkratin styrs genom generella målsättningar.

Vid bedömning av maktsituationen måste man beakta att byråkraternas är närvarande överallt. Av fem viktiga stadier i den politiska processen – initiering, beredning, beslut, implementering och utvärdering – är det bara i ett – beslutet – som byråkraten inte formellt medverkar. Tidigare såg man ofta enbart på implementeringen. Fokusering på *ett* stadium i policyprocessen medför att man får en skev bild av verkligheten. Risken

är att byråkratins verkliga autonomi inte uppmärksammas. Jag ska hastigt kommentera vart och ett av de fyra stadierna:

(1) *initieringsstadiet* ger byråkraten tillfälle att ta initiativ till förändringar inom sitt verksamhetsområde. Det uppfattas som naturligt, att byråkrater följer utvecklingen inom sitt sakområde och tar initiativ till förändringar.

Om man ser denna konstruktion i förhållande till demokratiens normer, kan man ställa sig mera tveksam. Effekten av att byråkratin initierar kan nämligen bli, att den svarar för tolkningen av vad allmänintresset kräver, och att den i väsentliga avseenden ger inriktningen på det fortsatta arbetet.

En förklaring till byråkratins ökade betydelse vid initieringen är att den, med sina ständiga direktkontakter med samhällsmedlemmarna, utsätts för nya krav på den offentliga verksamheten. Byråkratin blir med andra ord ett slag "kanal för konsumentsynpunkter".

(2) *beredningen av politikernas beslut* domineras av byråkrater vid beredning av mera rutinmässig karaktär. De kan ofta påverka innovativa beredningsprocesser, tex genom medlemskap i offentliga utredningar.

Kan politikerna normalt räkna med att få sakliga råd av sina experter? Oftast är väl svaret ja, men det finns faktorer som verkar i annan riktning. Experterna bildar sammanhållna professioner eller kårer, som har starka intressen i de politiska processernas utfall. Expertsammanhållning medför att politikerna skärs av från möjligheterna att bedöma de alternativa synsätt som eventuellt finns företrädda bland experterna. Avvägningen mellan olika intressen och handlingsalternativ sker då i praktiken inte på politisk nivå utan bland experterna, som därigenom faktiskt avgör.

(3) *implementeringen av politikernas beslut* innebär inte sällan att byråkratin har stor handlingsfrihet, tex när ramlagar används. Men allt avgörs inte av byråkraterns *handlingsfrihet*. Politikerna har tillgång till en bred uppsättning indirekta styrinstrument – organisatoriska, personella och ekonomiska – vilka påverkar byråkraterns *handlingsförmåga*. Därmed kan politikerna indirekt styra byråkraterns strukturering av handlingsfriheten.

En stor del av politiken implementeras av närbyråkrater och med direktkontakt med klienterna. Det gäller i viktiga (kostsamma) områden som skolan, socialtjänsten och sjukvården, i vilka grupper av professionella eller halvprofessionella verkar. Här är det oerhört svårt att styra. Vad den enskilde läraren företar sig i klassrummet kan vara svårt för politikerna att påverka, och vem har intresse av att i detalj styra hur kirurgen skär i sin patient.

(4) *evalueringen* diskuteras sällan i termer av makt.

Om byråkratin bestämmer evalueringskriterier, indikatorer, metoder och dessutom tolkar data och utformar evalueringsrapporten avgör den om dess egen implementering av en viss styrning är bra eller dålig.

Om byråkratin evaluerar sin egen verksamhet får det rimligen återverkningar på övriga processtadier, eftersom policyn alltmer kommer att föras på byråkratins villkor. Evaluering är nämligen den länk i policykedjan som förbinder implementering med initiering, beredning och beslutsfattande.

Konklusionen på detta är att byråkraterns medverkan i initiering, beredning, implementering och evaluering är maktresurser av stora mått. Byråkratin kan först initiera något som den sedan bereder. Resultatet blir en ramlag som byråkratin tillämpar. Den utvärderar sedan tillämpningen av lagen.

Överhuvudtaget svarar byråkratern för en väldig del av resurserna i den politiska processen genom personal, kunskaper och materiella resurser. Politikernas från byråkratin oberoende resurser är blygsamma.

4. Konklusioner

Ibland ser man försök att specificera politiker- respektive byråkrattrollen. Politikerna ska avgöra den allmänna riktningen och ha överblick. De ska avväga mellan intressen och välja mellan expertuppgifter. Byråkraten ska svara för legal och teknisk kompetens och för att politiken verkligen förs ut i praktiken. Så långt förefaller det som om det fanns en arbetsfördelning som placerar den löpande politiska makten där den hör hemma i den representativa demokratin, nämligen hos de folkvalda politikerna.

I vissa fall gäller dessa rollnormer. Men vi får inte blunda för att alla aktörer, även experter, kan driva sina linjer och det på ett sätt som ger anledning att tala om förvaltningspolitik. Det är en sak att ange hur ett kärnkraftverk ska konstrueras, en annan sak att bestämma var det ska lokaliseras, konsekvenserna av riskbedömningar osv.

Politikerna är beroende av förvaltningens förmåga. I synnerhet gäller detta kunskaper. Initiering av ny politik sker inte enbart på grundval av beslut på partikongresser. Ofta föds nya idéer i den praktiska verksamheten – tex i interaktionen mellan klienter och byråkrater.

Man brukar säga att för byråkrattmakt fordras att byråkratin är sammanhållen, medveten och konspiratorisk. Jag har svårt att föreställa mig att dessa tre krav uppfylls i svensk offentlig förvaltning. Kravet på *sammanhållning* motsägs redan av den kraftiga sektoriseringen av politiken. Snarare än *byråkrattmakt* har vi *byråkrattmakt*, dvs enskilda byråkrater eller kanske myn-

digheter utövar makt.

Man ska naturligtvis inte vid skrivbordet *konstruera* motsättningar mellan politiker och byråkrater. Båda parter är ofta benägna att beskriva relationen som ett samarbete, där det inte finns någon anledning att tala om makt. Också den inställningen kan vara farlig, eftersom det vänder blicken bort från den maktproblematik som tvivelsutan finns.

Relationen mellan politiker och byråkrater är beroende av samhällsutvecklingen. Det är inte möjligt att låsa normen för relationen i en bestämd konstruktion och hoppas att denna ska verka i alla tider. Samhällsutvecklingen skapar ständigt nya lägen.

I demokratin måste vi alla hålla ögonen på institutionernas funktionssätt. Målsättningen måste rimligen vara att allmänintresset, som det kommer till uttryck i de representativa institutionerna, bör vara slutligt avgörande.

Av vad jag sagt framgår att den statsvetenskapliga forskningen knappast ger några klara svar på frågan om hur makten bör och är fördelad mellan politiker och byråkrater. Istället söker den hyfsa problemet och ge kategorier för att diskutera. Jag ser med stort intresse fram mot våra gästers uppfattningar av förhållandena i praktiken.

Lennart Lundquist

Rikspolitikern

Ja, jag är inte så säker på att jag kan fylla de här luckorna som Lennart talade om. Jag har dessutom fått i löfte att jag skulle kunna få ge lite personliga erfarenheter.

Jag har varit byråkrat nio år på Arbetsmarknadsstyrelsen. Det var inte många gånger jag tittade i arbetsmarknadskungörelsen, det kan man väl säga.

Jag har varit kommunalpolitiker. Det kommer ju Ella att tala om sedan. Jag upplevde, fast jag då inte var någon ledande kommunalpolitiker, utan jag fungerade mera som en vanlig fritidspolitiker, ändå att det fanns reella möjligheter för oss politiker att påverka. Att vi inte var i händerna på byråkraterna.

Jag har varit landstingspolitiker. Det är det uppdrag som jag saknar minst. Jag kom till Stockholms läns landsting 1970 när det slogs samman: gamla Stockholms stads sjukvård slogs samman med Stockholms läns landsting. Man hade sjukvård och trafik och en hel del annat. Där upplevde jag hur en vanlig fritidspolitiker egentligen har väldigt små möjligheter att få något grepp om verksamheten. Det kanske hade förändrats om jag hade fått tillfälle att vara kvar där. Men där känner jag verkligen just det här att kunskapen på andra

områden – läkarnas kunskaper om hur man hanterar de sjuka, läkarnas språk, som inte är allmän egendom – vilket enormt inflytande det hade. Också det här gamla vanliga med auktoriteter och att den som kan hela och bota i sig själv har en auktoritet. Storheten i Stockholms läns landsting, den enorma mängden utav personer som var inblandade, de stora sjukhusen, de stora sammanhangen gjorde att jag i varje fall under de knappt tre år som jag var med där verkligen upplevde att jag saknade politisk betydelse i stor utsträckning.

Jag har sedan då varit med på rikspanet i regeringen under snart nio år och jag har varit i oppositionsställning i riksdagen i sex år. Och när det gäller regeringen så kan man diskutera den här frågan utifrån flera utgångspunkter. Man kan diskutera den utifrån den relation som är mellan regeringens ledamöter, alltså statsråden, och de tjänstemän som finns i regeringskansliet, och här tror jag att det är på det sättet att man kan säga att det svenska systemet innebär att regeringen och dess medlemmar faktiskt har möjlighet till ett mycket stort inflytande. Att det inflytande som tjänstemännen, byråkratin i kanslihuset, har självständigt kan vara väldigt litet.

Är det så att man är en regering, och jag tror att det är lättare med en regering som tillhör *ett* parti, en regering som har *ett* program, och om man som enskild är medveten om det programmet och vill så att säga använda regeringsställningen för att genomföra något, då har man väldigt stora möjligheter att faktiskt göra det i det svenska systemet. Jag tror att det beror dels på att vi ju har små departement. Vi är inte som i andra länder tyngda utav administrativa beslut alls i samma utsträckning. Vi har möjlighet att sälla bort en hel del av sådan verksamhet. Det finns chans för politiker i Sveriges regering att ägna sig åt de stora frågorna. Det är klart, möjligheten att trolla bort sig i de vardagliga detaljerna finns där också. Men om man ser det från lite mera teoretiska utgångspunkter så finns klart den här möjligheten att verkligen styra.

Jag tror att det också är en väldigt stor tillgång det här att regeringen fattar sina beslut kollektivt. Att regeringsledamöten i förhållande till tjänstemännen inom departementet alltid så att säga har den här kollektiva gemenskapen i regeringen att hänvisa till, eller man behöver inte ens hänvisa till den. Alla vet att den finns där. Jag tror också att det spelar en väldigt stor roll att man i Sverige har väldigt nära kontakter mellan regeringsledamöterna. De så kallade lunchberedningarna, som innebär att regeringens ledamöter, om man inte är ute i landet eller utomlands, träffas för att gemensamt äta lunch tillsammans och ta upp vissa typer utav ärenden, informera varandra. Att det betyder väldigt myck-