

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-

et också både för den enskilda regeringsmedlemmen, för den status och auktoritet som man därmed kan få från regeringskollektivet, som alltid kan kontrollera saker med varandra, alltid kan diskutera med varandra omedelbart, och för den kunskap som man faktiskt kan få till sig på det sättet om vad som händer runtom, utanför det egna departementets område.

Jag skulle alltså vilja säga att det är på det sättet att man som svensk medlem i en regering har väldigt goda förutsättningar att verkligen styra. Sedan är det inte alltid säkert att alla individer utnyttjar de förutsättningarna, och man måste som sagt veta vad man vill.

Frågan är då i vilken utsträckning det är bra att ha med sig egen sakkunskap på området, och det kan jag ju säga att jag har erfarenheter. Jag har då jobbat som byråkrat på arbetsmarknadsstyrelsen i nio år med den typen utav jobb att jag fick ett väldigt gott grepp över så att säga alla av Arbetsmarknadsstyrelsens arbetsområden, tror jag man kan säga. Jag kunde alltså arbetsmarknadspolitikerna. Även om jag nu inte läste de här kungörelserna så mycket, så fanns de ändå naturligtvis där. Det var verkligen på gott och ont som arbetsmarknadsminister att ha med sig den här kunskapen. Dels är det en risk att tjänstemännen inte gör sitt bästa – för de vet att hon vet ju ändå, hon kan ju det här. Det är en risk i en sådan situation att man trycker ner initiativförmågan, kreativiteten hos dem som är runtomkring en. Det är en risk att man alltid tycker att det som var förut var det bästa för att det har man varit med om att föreslå någon gång tidigare själv. Den risken måste man ständigt påminna sig själv om för att inte alltid falla i.

Det har naturligtvis väldiga fördelar att också kunna det här sakområdet. Man har väldig nytta utav det, men man har också klara nackdelar och det gäller att försöka balansera det här och det är inte alls säkert att man blir starkare som statsråd, som minister, som styrande, därför att man har sakkunskap på området.

En annan viktig fråga är naturligtvis, som Lennart var inne på också, de här olika skedena. Vem är det som initierar? Det jag har pratat om nu mycket handlar ju om beredningsarbetet i kanslihuset. Vem är det som initierar eller hur initieras beslut, hur bereds de, hur implementeras de och hur evaluerar man dem?

Det här med initieringen. Jag har ingen, egentligen, uppfattning om var man framför allt får inspirationen. Det är klart att man får den dels i äskanden ifrån myndigheterna som ligger under en. Förslag som har diskuterats där, som är den byråkratin som redovisar sina synpunkter och kanske de lekmannastyrelser som finns. Men i första hand är det naturligtvis byråkratin i myndigheterna. Och det är den andra huvudfrågan: ministern eller statsråden, regeringen i förhållande till myndigheterna. Det kommer naturligtvis väldigt mycket ut-

av det som sedan blir politik, blir regeringsbeslut, ifrån de stora ämbetsverken och från deras byråkratier. Men långt ifrån allt. Väldigt mycket kommer naturligtvis, som Lennart också var inne på, i olika kanaler förmedlade genom intresseorganisationerna, och intresseorganisationerna spelar en väldigt stor roll i Sverige och jag tror att de flesta tycker att det är rimligt att de gör det.

Partiernas beslut på kongresser skulle jag vilja säga, i varje fall för det socialdemokratiska partiet, är en utav de viktiga ledstjärnorna för vårt arbete. Sedan är det naturligtvis så att där är det ett givande och tagande för att på partikongressen så är det ju så att väldigt mycket av det som regeringen tycker, det kommer fram i beslut där.

Riksdagens motioner, riksdagens beslut? Ja, som nya idéer, helt komna därifrån, är det väl inte särskilt många saker man kan peka på. Men då och då så händer det ju. Då och då så glimtar det till också i riksdagen utav helt egna kreativa idéer som inte är hämtade ifrån dom här byråkratierna i form utav att det är förslag som har kommit som äskanden på ämbetsverken som regeringen har sagt nej till som kom upp i motioner i riksdagen – det är naturligtvis väldigt vanligt – eller förslag som kommer ifrån de här stora intresseorganisationerna i motioner i riksdagen – det är också naturligtvis väldigt vanligt att riksdagsmotioner har sådan bakgrund, men, tack och lov, skulle jag vilja säga, att vi har i riksdagen också en egen kreativitet helt utanför det här med alla de kontakter som de svenska politikererna i riksdagen har ute bland folk som bakgrund och som källa och inspirationskälla för nya idéer.

Och det är naturligtvis också på det sättet att de som är medlemmar i regeringen har chans till väldigt mycket kontakter ute i samhället. Det är en av de stora tjuvningarna med det här jobbet, att man får uppleva människor och miljöer av så vitt skilda slag, som man knappast i något annat yrke, i varje fall få yrken, har chans att uppleva. Både slott och koja i bokstavlig mening och det betyder naturligtvis att om man är öppen och man förmår att ta till sig kunskap och lyssna så finns det väldigt mycket som kan sedan ligga till grund för politiska beslut.

Implementering och evaluering. Det hänger, tycker jag, delvis samman och här ska man väl säga att vi är i ett brytningskede som är väldigt intressant och som kan komma att spela också en väldigt stor roll, tror jag, för maktfördelningen mellan byråkrater och politiker i framtiden.

Vi har i stor utsträckning tidigare styrt våra myndigheter med detaljbestämmelser ifrån regeringens sida. Det har varit, tror jag, på i stort sett alla områden på det sättet att det varit mycket, mycket detaljerade redo-

visningar, beslut, ifrån regeringen. Man kan säga att ute på fältet så har det här ute på myndigheterna resulterat i en ibland mycket konstig situation, nästan schizofren. För att å ena sidan så har man, om jag tar Arbetsmarknadsstyrelsen, som jag då känner bäst, haft väldiga detaljstyrningar när det gäller hur utbildningsbidrag, beredskapsarbeten och annat ska, i förhållande till den enskilde individen, vara utformade. Å andra sidan har man haft väldigt stora friheter att i vissa avseenden nästan göra vad man vill som enskild tjänsteman på ett verk av arbetsmarknadsstyrelsens slag och där det under årens lopp har utbildats naturligtvis en egen kultur. Det är en konstig kombination utav detaljstyrning och frihet, helt okontrollerad frihet skulle jag vilja säga, och det här är naturligtvis för politikern ett dilemma därför att man kan se att man kan styra vissa saker i detalj, och sedan händer det annat som man inte har någon aning om vad det är för något.

Vi håller på att gå ifrån den här detaljstyrningen till en målstyrning. Det är, skulle jag vilja säga, en lång process och vi är långt ifrån färdiga med den än. Det är en svår process, för att ska den här målstyrningen fungera så behövs det naturligtvis en verksamhetsplanering av ett helt annat slag än vad vi har varit vana vid i svenska statsförvaltning och i svenska regeringskansliet. Vi behöver få nya metoder, nya sätt att mäta effekterna utav de politiska besluten, på annat sätt än i de enkla detaljstyrningssystemen som vi haft tidigare. Vi är mitt inne i det här med försök till verksamhetsplanering, med treårsbudgetar och med försök till målstyrning. Men det är ingen lätt process. Jag hoppas att vi kommer att kunna lyckas med den. För att då tror jag att vi kommer att få både bättre möjligheter faktiskt till en kreativitet ute i myndigheterna än vad vi har idag och en politisk styrning på de punkter som är de väsentliga. För att vi ska väl villigt erkänna att det som idag är politisk styrning över byråkraterna inte alltid är på de mest väsentliga punkterna, utan att det kanske handlar om, så att säga, kontrollpunkter av mera formell och detaljerad art.

Ja, något svar har jag inte gett men lite granna funderingar kanske, och jag skulle vilja säga att det ser ganska olika ut beroende på var i det politiska systemet man finns. Man kan i svensk regering, tror jag ändå, att här finns det verkligen möjligheter att vara de som är styrande och inte behöva bli styrda.

För att avsluta med en helt annan sak, som jag tycker att det fanns kanske anledning, eftersom det delvis berör de här frågorna, att berätta om en liten nyhet med anknytning till det här. Frågan om tjänsteansvaret för de offentligt anställda har ju diskuterats ganska länge, och vi hade före 1976 ett mycket strikt tjänsteansvar. Mittan på 70-talet så var det ju de gyllne åren för nya

arbetsrättsreformer på en rad olika områden och det var väl ganska naturligt att de fackliga organisationerna på den offentliga sidan reagerade mycket negativt emot det ansvar i tjänsten som deras medlemmar hade och som ju skilde sig avsevärt ifrån vad man hade på den privata sidan. Därför så avskaffades de gamla ansvarsreglerna, som var väldigt vittomfattande, och det gjordes betydande lättnader och förändringar. Sedan dess har det ju varit en diskussion. Är det så att man gick för långt när man fattade de här besluten, och vi har väl efterhand kommit fram till att det nu börjar bli dags att lite grann göra justeringar.

Vi har alltså på justitiedepartementet jobbat med en promemoria som nu skickats ut på remiss och som vi då ska få synpunkter på och sedan får vi se vad remissinstanserna säger, om de kritiserar sönder den eller om de tycker att det är bra. Men i varje fall så tänker vi, om vi får igenom de här förslagen i promemorian, att skärpa lite granna. Vi tycker att vi behöver fastare, lite mer effektiva regler för tjänstefel än vad vi har idag. Det är trots allt på det sättet att de offentligt anställda har en speciell ställning och ett särskilt ansvar.

Vi ska inte gå tillbaka till de regler som fanns före 1976, men idag är det ju så att det avgörande är om ett fel har begåtts under själva myndighetsutövningen, tex när en domstol dömer eller när sociala myndigheter prövar om man ska ha rätt till ekonomisk ersättning, och om en tjänsteman gör något allvarligt fel i sådana sammanhang så kan han straffas. Vi försöker att vidga det här området, det här ansvaret. Också fel som har begåtts under själva förberedelserna för beslutet kan straffas. Också i sådana situationer, där det ännu inte har hunnit uppkommit någon skada för den enskilde, menar vi att det kan finnas anledning att kräva ut ansvar och vi säger att inte bara i de sammanhang där det har handlat om grov vårdslöshet utan också när det gäller vanlig, inom citationstecken, vårdslöshet så ska man kunna resonera om ett straffansvar.

Det är möjligt man kan koppla det här lite grann till den diskussion som jag var inne på förut, jag tycker i varje fall det, att om vi ska gå ifrån detaljstyrning och annat så är det kanske ännu viktigare att vi verkligen vet att de som har att utöva den offentliga makten, utöva det ansvar, den makt över medborgarna som det innebär, att det inte kan ifrågasättas att de ska kunna ställas till svars om det begås fel, och därför så skulle jag vilja säga att de här förslagen till utvidgat tjänsteansvar ska också ses som en del i det försök som vi gör att reformera hela systemet, att komma mera till modernare former av ansvarsfördelning, till målstyrning istället för detaljstyrning.

Ja, jag har några minuter kvar. Jag tänker berätta om mitt första besök i Lund. Det handlar delvis om det här.

Det var min första erfarenhet av statligt budgetarbete. Jag jobbade på sommaren på Universitetskanslersämbetet. Sommaren på centrala ämbetsverk handlar om att man ska förbereda äskandena till regeringen. Så också på Universitetskanslersämbetet.

Det hade arbetat en kvinna som gav sig iväg hux flux till USA. Hon lämnade efter sig halvbearbetat underlagsmaterial för vissa institutioner i Lund och i Göteborg. Det skulle räknas ut lärartimmar, och på den tiden var det i detalj, exakt hur många timmar den och den läraren skulle ha.

Den här kvinnan hade klistrat ihop en rad rutiga A4-papper och på dem så hade hon skrivit institutionernas namn, det förstod man, en del lärares namn förstod man också, och sedan var det siffror i, tror jag, sju olika färger. Men nyckeln till siffrorna fanns i Amerika och det var omöjligt att hitta. Det var bråttom. Man måste ha det här underlaget. Man måste veta hur många timmar hade de här lärarna nu haft i budgetåret innan för att kunna göra de nya beräkningarna.

Den lilla praktikanten, 20 år ungefär, skickades då iväg, eftersom det naturligtvis var så att de försök att ringa till institutionerna här i Lund och i Göteborg, som man gjorde, de resulterade i att alla hade semester. Det fanns inte en kotte här. Då kom man på den ganska obyråkratiska idén att skicka mig då att försöka få tag i städerskor och vaktmästare och andra som kanske var här och bryta upp lås och skrivbord och gå helt enkelt och leta.

Ja, det var budgetarbetet en gång i tiden. Det var detaljer som jag hittade någonstans här i lådorna som förhoppningsvis räckte till kloka avgöranden på dåvarande Ecklesiastikdepartementet så småningom.

Jag vet inte om jag kände mig särskilt maktfullkomlig den gången. Jag gör det inte idag heller skulle jag vilja säga avslutningsvis. Tack.

Anna-Greta Leijon

Byråkraten

"Politiker – byråkrater," krafter i samspel eller otakt?

Stora synonymordboken redovisar följande varianter till begreppen politiker och byråkrater.

Politiker: Statsman, politruk, partigångare

Byråkrat: Principfast ämbetsman, formalist, principryttare, petimäter, paragrafryttare.

Synonymordboken beskriver kortfattat och kärvt gängse uppfattningar om de två aktörsgrupperna, poli-

tiker och byråkrater. I sin dagliga gärning fullgör företrädare för de båda kategorierna uppgifter, som kan påverka enskilda personers situation ifråga om ekonomi, boende och personlig utveckling. Beslut och ställningstaganden på likvärdiga områden uttrycks ofta på olika sätt. Språket hos beslutsfattaren varierar. Mötet med dem som efterfrågar politikerns och byråkraterns tjänster sker på mycket olika sätt. Detta är nu inte unikt för dessa kontakter. För alla möten människor emellan gäller i stort sett samma förutsättningar. Det är emellertid inte fullt möjligt, att som principfast ämbetsman agera på ett sådant sätt att uppträdandet upplevs som formalism eller paragrafrytteri. Att som politiker fungera så, att man upplevs som statsman är inte heller någon alltför enkel uppgift i ett läge, då polarisering mellan politiska åskådningar eftersträvas.

Även om frågan om samspel mellan politiker och byråkrater hör hemma inom den offentliga sektorn, står det klart att väl utvecklade byråkratier också existerar inom näringslivet. Detta är i och för sig inte märkligt. Så snart ett företag når en sådan storlek, att det inte längre kan ledas av en person, behövs system för samordning och samverkan. Syftet med uppbyggnad och utveckling av organisatoriska system är som regel positivt och avser förutom att trygga ledning och samordning också frågor som rättvisa och rättssäkerhet.

Erfarenheter

41 års verksamhet på olika poster i samhällets tjänst har gett mig kunskap och erfarenheter om förutsättningar för samverkan mellan politiker och byråkrater dels över tid, dels på såväl lokal som regional och central nivå. Min verksamhet har i huvudsak varit förlagd till utbildningssektorn med 21 år som lokal skolchef till största delen i Västerås kommun, sammanlagt 11 år vid Skolöverstyrelsen, varav 8 år i verksamheten. De senaste 2 åren som landshövding har gett möjlighet till bedömning av den regionala nivåns förutsättningar.

Lokal nivå

Fram till den 1 januari 1952 var den kommunala byråkratin av begränsad storlek i huvuddelen av Sveriges landskommuner. Det var städer, köpingar och vissa större landskommuner, som hade förvaltningskontor medan övriga kommunal verksamhet leddes av förtroendemän, bland vilka kommunalnämndsordföranden regelmässigt spelade en framträdande roll. Till följd av den kommunindelningsreform som genomfördes vid denna tidpunkt, men i all synnerhet till följd av de sk storkommunbildningar, som skett under andra delen av 1960-talet och första delen av 1970-talet har verksamhetsformerna förändrats radikalt i Sveriges