

Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater

Bo Rothstein
Statsvetenskapliga institutionen
Göteborgs universitet
Box 711
SE 405 30 Göteborg

Publicerad i Bo Rothstein & Lotta Vahlne Westerhäll (red): *Bortom den starka statens politik*.
SNS Förlag 2005.

Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater

Bo Rothstein

I den statsvetenskapliga forskningen har sedan lång tid förekommit en diskussion om vad som är politikens egentliga drivkrafter. I stort drag kan man urskilja tre olika grundläggande synsätt, nämligen ett systemorienterat funktionalistiskt, ett individuellt rationalistiskt och ett kulturellt institutionalistiskt (Rothstein 1996). Hårddraget kan man säga att de systemorienterade funktionalisterna anser att politiska förändringar kan förklaras av att de övergripande ekonomiska systemförändringarna frambringat krav på att det politiska systemet ska fullgöra vissa funktioner. Det utvecklade industrisamhället innebär t.ex. ökade risker för dem som inte kan försörja sig via eget lönearbete, vilket förklarar uppkomsten av de funktioner som socialpolitiken fyller. Detta stämmer naturligtvis så långt som att alla utvecklade industriländer har någon form av social- och välfärdspolitik, men det hjälper oss föga att förklara varför olika länder har tämligen olika välfärdspolitiska system. De funktionella krav som ett system ger upphov till kan med andra ord komma att fyllas på många olika sätt och i väldigt olika hög grad. Det är naturligtvis en stor skillnad om t.ex. försäkring för sjukvårdsbehov fylls genom privata-frivilliga eller offentliga-obligatoriska system.

Det individuellt rationalistiska perspektivet söker förklara politiska förändringar med hjälp av en kombination av individers materiella intressen och deras rationella agerande för att förverkliga dessa intressen. Vad gäller välfärdspolitiken kan detta ta sig uttryck på olika sätt. Antingen ses den som ett rationellt agerande från väljare/individer som försöker maximera sin nytta, vari förstås ingår nyttan av olika socialförsäkringar, för vilket partisystemet responderar med att producera de socialpolitiska program som en majoritet efterfrågar. Eller så ses den som effekten av att olika politiska entreprenörer (från fackföreningar till patientgrupper) lyckas mobilisera grupper i en maktkamp gentemot andra grupper om materiella resurser. Problemet med denna förklaringsmodell är att medan den liksom den förra naturligtvis innehåller en del sanning, hjälper den inte heller till att förklara variation över tid eller mellan länder. Det finns ingen rimlig förklaring till varför grupp- eller individintressena skulle bli manifest olika i länder med en likartad ekonomisk struktur.

Det tredje generella perspektivet pekar i stället på att politiska förändringar ska förstås i form av kultur- eller institutionsbundna normer. Dessa antas ofta vara av grundläggande

historisk natur, en slags världsbilder eller ”system av övertygelser”. Inverkan på politik sker då antingen genom att dessa grundläggande övertygelser historiskt omvandlas till formella eller informella regelsystem (institutioner) som hos de individuella aktörerna resulterar i en slags ”försanthållna”, icke ifrågasatta mallar för hur det politiska agerandet ska utformas.

Alternativt sker kopplingen mera direkt från den historiskt etablerade, specifikt nationella kulturen till idéer, dvs. den tar inte omvägen via formella eller informella regelsystem. Denna tredje typ av förklaringar har fördelen att de faktiskt kan hantera att förklara förändring över tid och rum. Problemet är att de ofta leder till en infinitiv historisk regress i det att man måste söka förklaringar till kulturskillnaderna historiskt (Rothstein 2003, kap. 2). Ett sätt att försöka hantera detta är att få bättre kunskap om hur enstaka skiftningar och förändringar i politisk kultur går till.

Begreppet politisk kultur är som så många andra begrepp inom samhällsvetenskapen notoriskt omstritt. Det går givetvis att föra mycket omfattande terminologiska diskussioner om detta begrepp, men i detta sammanhang menar jag något tämligen enkelt. Politisk kultur ska här förstås som ett antal inbördes logiskt sammanhängande och allmänt vedertagna föreställningar om den grundläggande meningen med den politiska processen. Man kan jämföra med begreppet *standard operating procedures* inom organisationsforskningen, dvs. ett antal icke ifrågasatta principer för hur saker och ting ska gå till. Därmed ligger begreppet någonstans mellan vad som är beståndsdelar i den mera allmänna samhällskulturen och nedskrivna formella regelverk.

Elinor Ostrom har t.ex. definierat något som hon kallar *work rules*, dvs. en uppsättning regler för hur saker och ting ska gå till som de inblandade accepterar och som är självklara för dem (Ostrom 1990). Det intressanta med denna slags arbetsregler för politisk analys är givetvis att de å ena sidan kan antas starkt prägla den politiska processen, men å andra sidan, just genom att de tas för givna av aktörerna, inte är uppe till faktiska beslut i den politiska processen. Därmed inte sagt att vi här har att göra med någon form av djuppsykologisk ”det politiskt undermedvetna”; det handlar snarare om en successiv inläring av historiskt etablerade föreställningar om vari ”det politiska” består.

Utgångspunkten för projektet *Den starka statens fall* är att den svenska politiska kulturen från 1930-talet och fram till åtminstone slutet på 1970-talet kom att präglas av en särskild uppsättning sådana allmänt omfattade ”arbetsregler” eller ”standardiserade operativa principer”. Denna politiska kultur byggde på en stark tilltro till rationalism och centralt beslutad planering. Den bärande tankegången kan beskrivas som att genomgripande samhällsförändringar förverkligades på demokratisk väg i en rationalistiskt präglad politisk

och administrativ process. Vill man vara högtidlig kan man beskriva detta, med Jörgen Hermanssons ord, som politik på upplysningens grund (Hermansson 2003). Denna allmänt vedertagna process byggde på ett antal på varandra logiskt följande steg:

- 1) Ledande politiker på den nationella nivån kunde ange en allmän politisk inriktning.
- 2) I det offentliga utredningsväsendet anlätades experter som sammanställde tillgänglig och användbar kunskap inom området.
- 3) Denna rationalistiska utredningsprocess resulterade i ett politiskt användbart, administrativt genomförbart reformprogram.
- 4) En central administrativ instans (t.ex. ett centralt ämbetsverk) kunde etableras för att ansvara för reformprogrammets genomförande.
- 5) Kommuner eller lokala statliga tillämpare kunde verkställa politiken.

En rimlig benämning på denna demokratimodell är ”den starka statens” politiska kultur. Såväl de ”fyra” statsbärande partierna som de stora intresseorganisationerna stod bakom denna syn på hur politik skulle bedrivas och deltog ofta både i utredningsverksamheten och i den administrativa genomförandeprocessen. Med Emil Uddhammars ord kunde man beskriva detta som en över parti- och intressegränser rådande svensk statsdoktrin (Uddhammar 1993). Förutom rationalism och planering byggde denna modernistiska politiska kultur också på en konsensusidé i så motto att breda politiska majoriteter och stöd från berörda intressegrupper ansågs vara av stort värde. I en offentlig utredning benämnd Förvaltningspolitiska kommissionen har denna epok sammanfattats med följande ord:

Det fanns en stark tilltro till politiska lösningar på samhällsproblemen liksom en utbredd optimistisk syn på möjligheten att styra och planera samhället. Det tog sig bland annat uttryck i ett tilltagande planeringstänkande; det var de stora programmets tid (SOU 1997:57, s. 45).

Inom denna modell för hur politiskt genererade samhällsförändringar skulle gå till byggdes den svenska välfärdspolitiken historiskt upp på en speciell kombination av två olika system för samhällsstyrning. Det ena innebar att ett antal centrala statliga ämbetsverk fick ansvaret för att administrera och genomföra flertalet stora sociala strukturreformer. Bland dessa *reformbyråkratier* kan nämnas Skolöverstyrelsen, Bostadsstyrelsen, Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Arbetarskyddsstyrelsen. Med den internationellt sett ovanliga svenska förvaltningsrättsliga åtskillnaden mellan

regeringsdepartement och centrala ämbetsverk innebar detta att tämligen självständiga ämbetsmän och förvaltningsorganisationer under lång tid kom att spela en central roll i välfärdspolitikens uppbyggnad och praktiska utformning. Flera av dessa centrala ämbetsverk kom till just i det demokratiska brytningsskedet i svensk politik och utgjorde de administrativa fundamenten i den politiska kultur som i maktutredningens slutrapport betecknades som det starka samhället (SOU 1990:44, s. 47).

Det andra administrativa systemet som den svenska välfärdspolitikens byggdes upp på var de starka kommunerna och landstingen. Dessa har varit ansvariga för stora delar av den praktiska implementeringen av de sociala reformerna. Från 1960-talet och framåt skapades genom centrala beslut tämligen stora kommunala enheter som under den kommunala självstyrelsens principer skulle ansvara för genomförandet av reformpolitiken. Till detta kom den starkt ökade professionaliseringen av de kommunala förvaltningsorganisationerna (Johansson, Nilsson, och Strömberg 2001).

Dessa två parallella administrativa styrsystem kan ses som ett försök att hantera den i demokratiteorin klassiska konflikten mellan å ena sidan kravet på nationell likvärdighet och å andra sidan kravet på lokal autonomi. Ämbetsverkens inflytande via sina ekonomiska resurser, råd, inspektioner och föreskrifter stod för idén om genomförandet av en nationell gemensam politisk normering av politiken, medan kommunerna inom många områden kunde anpassa verksamheten till de varierande lokala förutsättningarna. Med principen om ämbetsverkens självständighet och rättsliga ansvar följde också en stark lagbundenhet, vilket innebar att generella regler kom att dominera mycket av den politiska och förvaltningsmässiga verksamheten.

Från planeringsoptimism till styrningsmisantropi

Den politiska utvecklingen under de senaste tre decenniernas har inneburit att denna rationalistiska och centralistiska nationella politiska kultur kommit att förändras mycket kraftigt. Här följer några indikationer på att så är fallet.

1. Stora nationellt omfattande politiska reformprojekt förekommer mer sällan.
2. Utredningsväsendet som reformpolitikens motor har försvagats kraftigt.
3. Kritiken mot rationalism, expertstyre och central planering storskaliga lösningar har fått ett mycket stort genomslag i den offentliga debatten.
4. De centrala ämbetsverkens möjligheter till direkt styrning har kraftigt försvagats.

5. Många politikområden har blivit kraftigt decentraliserade, vilket inneburit att den lokala variationen blivit större.

Ett tydligt uttryck för den svenska modellens fall är försvagningen av de centrala ämbetsverkens ställning i den svenska politiska kulturen. Vissa av de förvaltningspolitiska förändringar som skett har varit politiskt spektakulära, såsom nedläggningen av Plan- och Planverket 1988 och Skolöverstyrelsen 1991. Andra förändringar har skett långsammare, såsom Socialstyrelsens sedan 1960-talet klart försvagade ställning i förhållande till både kommuner och landsting. Från att ha haft stora möjligheter att genom råd, inspektioner och föreskrifter styra välfärdspolitikens praktiska genomförande liknar i dag vissa av dessa ämbetsverk mera en slags centrala informations- och utredningsenheter (jfr Wockelberg 2003). Misstron mot den rationalistiska, eller om man så vill, modernistiska modellen för samhällsstyrning breddade ut sig inte bara i Sverige utan i många västländer. Ett tydligt tecken på detta är t.ex. sociologens Anthony Giddens senare böcker, särskilt om den s.k. tredje vägens politik, där den tidigare socialdemokratiska planerings- och styrningsoptimismen kritiserades skarpt (Giddens 1998, 2003).

En tydlig omdaning av välfärdspolitikens styrning har skett där betydelsen av likriktade och gemensamma nationella normer och central planering fått lämna plats för krav på lokalt inflytande, decentralisering och individuell valfrihet. Vad gäller det offentliga utredningsväsendets förändrade karaktär skrev den förvaltningspolitiska kommissionen, i vilken några av landets främsta förvaltningsforskare ingick, följande:

Kommittéväsendets roll har förändrats sedan början 1980-talet. Utredningarna arbetar med allt mer begränsade tidsramar samtidigt som de tenderar att knyta hårdare till Regeringskansliet.

Utredningarna har också fått minskad betydelse som instrument för att generera ny kunskap (SOU 1997:57, s. 99).

På den mer övergripande samhällsideologiska nivån har framför allt tilltron till möjligheten att genom centralt utformade strukturreformer och planering förändra samhället eller åtgärda viktiga samhällsproblem kraftigt försvagats. En intellektuell drivkraft i denna process var förmodligen den s.k. Maktutredningen som tillsattes 1985 och som avlämnade sitt slutbetänkande fem år senare (SOU 1990:44). Utredningen innehöll två analyser som i grunden ifrågasatte den starka statens politiska kultur. Den ena, vars idégivare var den norska statsvetaren Johan P. Olsen, var att den svenska politiska kulturen i ett internationellt

perspektiv varit osedvanligt kollektivistiskt orienterad. Utredningen använde sig av begreppet samhällscentrerad demokratimodell för att beskriva denna politiska kultur där centrala samhälleliga målsättningar, majoritetsstyre och administrativ planering dominerade. Mot detta ställde man en mer individorienterad demokratimodell där sådant som individuella rättigheter, maktindelning och skydd mot majoritetsbeslut stod i centrum. Kritiken tog sig i utredningen den intressanta formen av ifrågasättande av den demokratimodell som återfanns i utredningsdirektiven (Olsen 1991).

Den andra intellektuella ammunitionen kom från en av utredningens mest omtalade och uppmärksammade rapporter, nämligen historikern Yvonne Hirdmans bok *Att lägga livet tillrätta*. I boken gav Hirdman en beskrivning och tolkning av de ideologiska ambitionerna bakom den socialdemokratiska socialpolitiken under dess grundläggningsskede från 1930-talet och fram till 1960-talet. Hirdman fokuserade sin analys på relationen mellan staten som kollektiv och de enskilda människornas rättigheter (Hirdman 1989). Framställningen kom också att ligga till grund för skrivningarna i den statliga maktutredningens slutrapport i de delar som handlade om hur den svenska socialpolitikens historia och ideologi ska förstås i ett maktteoretiskt perspektiv (SOU 1990:44, s. 234f.)

Hirdmans framställning tog sin utgångspunkt i en ambition att försöka destillera fram den styrningsideologi om förhållandet mellan staten och medborgarna som vägledde några av de mest framträdande socialpolitiska debattörerna och reformatörerna i grundläggandet av den socialdemokratiska reformpolitiken. Främst är det Alva och Gunnar Myrdal som står i centrum för analysen genom den betydelse deras bok från 1934, *Kris i befolkningsfrågan*, fick i den allmänna debatten om socialpolitikens utformning, samt Alva Myrdals mer direkta engagemang i olika offentliga utredningar i frågan fram till 1950-talet.

Den bild som framträder i Hirdmans analys är i huvudsak en tes om en successiv och ovanifrån planerad statlig expertstyrning av familje- och privatsfären, symboliserad i bokens titel, reformatörernas vilja att lägga livet tillrätta för de små och alldeles vanliga människorna. Genom ett antal mycket väl valda citat från olika utredningstexter lyckades Hirdman framställa den socialpolitiska kretsen kring makarna Myrdal som bärande på ett både utopiskt och paternalistiskt (eller kanske den rätta termen är maternalistiskt) tänkande om medborgarnas förhållande till staten – symboliserat i begreppet social ingenjörskonst. Socialpolitiken skulle genom att styra medborgarnas konsumtionsval och därmed deras livsstil delvis skapa en ny, mer rationell, upplyst och socialt välanpassad och engagerad medborgare.

Dessa socialreformatörer hävdade bl.a. att barn helst borde fostras på internat, att hemarbete var något som passade klena, indolenta och ambitionslösa individer. De ville i detalj reglera och kontrollera barnuppfostran efter vetenskapliga grunder och hävdade att den delvis skulle utföras av särskild offentlig expertis osv. Med ett så pass ideologiskt laddat begrepp som kränkning valde Hirdman att karakterisera effekterna av denna politik som de enskilda medborgarnas autonomi. Det ska tilläggas att Hirdman var bland de första som pekade på problematiken med de omfattande steriliseringarna av medborgare från 1930-talet och framåt (Hirdman 1989).

Hirdmans analys var ingalunda enbart en ideologistudie av makarna Myrdals och deras likasinnades tankegångar om demokrati och samhällsstyrning. I bokens inledning formulerades detta som att det finns en socialdemokratisk självsyn som sagt och säger att det här har varit självklara reformer (s. 10). Även i Maktutredningens slutrapport framgick det mycket klart att hennes (?) handlat om politikens faktiska genomförande (SOU 1990:44, s. 234).

Jag har i ett annat sammanhang kritiserat Hirdmans analys för att ge en felaktig bild av de idéer som utgjorde grunden för den svenska socialdemokratins välfärdspolitiska ambitioner (Rothstein 1994, kap. 7). I detta sammanhang är emellertid den faktiska historieskrivningen av mindre betydelse; vad som är viktigt är det stora genomslag som Hirdmans analys fick i den politiska och intellektuella debatten. Inte minst kom den att flitigt åberopas av de många kritiker, som från slutet av 1980-talet intensifierade sin kritik av den starka statens politiska kultur (jfr Rothstein 1994). Också i Maktutredningens slutrapport från 1990 råder en huvudsakligen pessimistisk grundton vad gäller möjligheterna att på demokratisk väg styra samhällsutvecklingen. Man anförde bl.a. att

... förverkligandet av principen om staten som serviceproducent fordrar en stor byråkrati som blir mer och mer oöverskådlig och svårstyrbar. Makten över den offentliga sektorn, som enligt teorin skall vila hos de valda representanterna, kommer de facto i stor utsträckning att utövas av tjänstemän och experter. Systemets makt ökar, men makten över systemet minskar (SOU 1990:44, s. 26).

Utredningen redovisade också resultat från en omfattande intervjustudie med ett representativt urval av svenska medborgare, vilken klart visade att inom vissa politiskt mycket omhuldade reformområden, t.ex. den allmänna grundskolan, barnomsorgen och sjukvården, fanns stora grupper som upplevde maktlöshet inför de omfattande offentligt styrda byråkratiska system

som hade skapats (Petersson, Westholm och Blomkvist 1987). I detta syntes den starka statens paradox synnerligen väl, nämligen att den kollektivistiskt organiserade demokratiska samhällsstyrningen hade skapat maktlöshet hos de enskilda medborgarna i just mötet med den offentliga politiken.

Den starka statens politiska kultur har ingalunda varit förskonad från stora misslyckanden, där reformer visat sig ha såväl oväntade, avsiktliga som oönskade resultat (Rothstein och Pierre 2003). Bostadspolitikerna (det s.k. miljonprogrammet) brukar ofta nämnas, särskilt med tanke på den etniskt baserade bostadssegregationen. Grundskolan kan möjligen också anföras, inte minst när det gäller att med denna slags utbildningsreformer bryta den sociala snedrekryteringen till högre utbildning. Under 1990-talet har delar av den tidigare så omhuldade arbetsmarknadspolitikerna utsatts för stundtals förödande kritik (Rothstein, Bergström och Studieförbundet Näringsliv och samhälle (?)1999). Den stundtals intensiva debatten om steriliseringspolitikens grunder bör naturligtvis läggas till här (Hirdman och Lundberg 2002, Tydén 2002). Den ekonomiska politikens förändring i början av 1990-talet, särskilt de centrala aktörernas uppfattning att det fanns politiskt-ekonomiska styrmedel för att upprätthålla den fulla sysselsättningen, är naturligtvis en central ingrediens i detta skifte (Lindvall 2004).

Frågan är hur man ska undersöka detta, dvs. om man kan finna några mer systematiska belegg för grundtesen om ett fall för den starka statens politiska kultur. Mycket av diskussionen bygger på vad som kan kallas för anekdotiska belegg. Det finns också en risk för att en föreställning som denna förstärks av att olika forskare citerar varandras eller utredningars förståelse av vad som skett, dvs. att forskarsamhället pratar sig samman till en gemensam uppfattning som inte har någon säker täckning i faktiska förhållanden. Det finns en risk för att forskarsamhället deltar i en konstruktion av en uppfattning om dessa politiska förhållanden som kan visa sig vara falsk.

Det är därför nödvändigt med en mer systematisk analys av det empiriska materialet. För denna undersökning har en empirisk analys i form av en totalgenomgång av samtliga nyinrättade centrala ämbetsverk eller liknande instanser 1970–1990. Här har vi samlat in data om 1) vilka politikområden som man inrättar nya myndigheter inom, 2) andel av nya myndigheter som inrättas i samband med ny lagstiftning samt 3) de huvudsakliga motiveringarna till varför man inrättat nya myndigheter. Detta material bygger på en genomgång av riksdagstrycket, främst propositioner.¹

¹ Fil.kand. Helena Styrén har utfört det empiriska arbetet.

Vad är de centrala ämbetsverken?

De centrala ämbetsverken har spelat en viktig roll i den svenska förvaltningspolitiken. Men vad är ett centralt ämbetsverk? Här finns det en mycket omfattande begreppsförbistring. Det finns nämligen inte någon entydig definition på vad som egentligen är ett centralt ämbetsverk. Staten är full av råd, sekretariat, styrelser, nämnder, delegationer och liknande, vars status inte alltid är helt klarlagda. Vissa är nog att karakterisera som centrala ämbetsverk, andra inte. En legalistisk definition är således inte helt enkel. Det finns emellertid en central verksförordning och man får anta att de statliga organ som lyder under den är centrala ämbetsverk. Följande definitioner har jag hittat i några uppslagsverk och ordböcker:

De myndigheter och verk som ingår i centralförvaltningen, och vilkas verksamhet avser riket som helhet (Bra Böckers lexikon 1992).

Central statlig myndighet, t.ex. Televerket, Byggnadsstyrelsen (Bonniers svenska ordbok 1983).

Riksomfattande förvaltningsmyndigheter som lyder direkt under regeringen (Nationalencyklopedin 1992).

Centrala verk kallas i Sverige de ämbetsverk, vilkas förvaltningsverksamhet avser hela riket. De äro praktiskt taget alla och ha på ett viktigt undantag när också alltid varit förlagda till Stockholm (Svensk upplagsbok 1958).

Det finns ingen entydig definition av vad som traditionellt brukar betecknas som "centralt ämbetsverk" (Olof Petersson och Donald Söderlind, *Förvaltningspolitik*, Publica 1993).

Kärnan i den centrala statsförvaltningen bildar de cirka sjuttio centrala ämbetsverken, t.ex. Skolverket, Socialstyrelsen, Riksskatteverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Tullstyrelsen. Ämbetsverken är direkt underställda regeringen och arbetar traditionellt med implementeringen av statsmakternas politik ... alla ämbetsverk är i princip konstruerade på samma sätt (Lennart Lundquist, *Förvaltning, stat och samhälle*, Studentlitteratur 1992).

Detta är näppeligen något som gör en särskilt klokare (eller gladare). Det som Lundquist säger är dessutom tveksamt när det gäller huvuduppgift och organisation. Notera dock att verksamheten ska gälla riket som helhet, dvs. att regionala myndigheter som länsstyrelserna

ligger utanför. Det ska tilläggas att när det gäller egen storlek, politisk centralitet och mängden ekonomiska och andra resurser som dessa statliga organ disponerar är variationen mycket stor – alltifrån AMS med en budget på ca 80 miljarder kronor till Glesbygdsverket med ungefär 50 miljoner kronor. Störst av dem alla torde Riksförsäkringsverket vara, åtminstone om man ser till omslutningen av ekonomiska resurser. Vilket som är minst är svårt att säga, kanske Lekmiljörådet eller Kabelnämnden?

Ett par utredningar har under den undersökta perioden behandlat ämbetsverkens ställning i svensk politik, dels Politisk styrning – administrativ? som lades fram 1983 (och som skrevs av statsvetaren Daniel Tarschys), dels Verksledningskommitténs rapport från 1985. Båda utredningarna och de efterföljande propositionerna betonade starkt att regeringen har rätt att styra ämbetsverken, och att denna möjlighet till styrning borde öka. Ämbetsverkens mångomtalade självständighet var, enligt båda utredningarna, inte så vidsträckt som ofta gjorts gällande i den svenska doktrinen utan inskränkte sig till vad som står i regeringsformen 11:7, nämligen myndighetsutövning mot enskilda, kommuner och vad gäller tillämpning av lagar. I övrigt ”lyder” de centrala ämbetsverken under regeringen. Vad detta innebär är emellertid inte helt klarlagt. För det andra utvecklade utredningarna fyra knippen av tendenser som man hävdade hade medverkat till att begränsa riksdagens och regeringens styrning av de centrala ämbetsverken:

- Förändringar som hör samman med den offentliga sektorns expansion. Här kommer tendenser som utveckling mot fler och större möjligheter, förvaltningens uppsjälkning i olika nivåer samt det växande bruket av ramlagstiftning och rambudgetering.
- Utvecklingslinjer som har anknytning till tjänstemännens växande kompetens i såväl rättsligt som kunskapsmässigt hänseende.
- Det ökade inslaget av lekmannadeltagande i förvaltningen och framväxten av lekmannastyrelser.
- Tendensen till styrning och påverkan av förvaltningen från andra krafter i samhället än riksdag och regering.

Statsvetaren Anders Mellbourn har i boken *Bortom det starka samhället* från 1986 hävdade att den efterföljande verksledningskommittén kan ses som en del i ett övergripande förnyelsearbete av den offentliga sektorn som den socialdemokratiska regeringen påbörjade i och med att den kom tillbaka till regeringsmakten 1982. 1980-talet var ett årtionde av misstro och ifrågasättande av den offentliga sektorn och mycket av denna kritik ansågs inom partiledningen ha drabbat det socialdemokratiska partiet. Invändningarna mot den offentliga

sektorn hade under de senaste åren hopat sig i den offentliga debatten. Den ansågs för dyr och ineffektiv, medborgarna hade fått längre till politikerna och dessa hade fått svårare att styra den allt mer komplicerade verksamheten. Invecklade nätverk av olika särintressen av specialister och organisationsföreträdare tenderade att sköta samhällsverksamheten på sina egna villkor.

Förutom de sedvanliga ideologiska invändningarna mot byråkratisk makt och den offentliga sektorns tillväxt bestod svårigheterna enligt regeringspartiet till stor del av brister i myndigheternas kontakter med medborgarna. Den socialdemokratiska regeringens förnyelsearbete för den offentliga förvaltningen kan i detta perspektiv ses som ett led i den ideologiska strategi som ansågs nödvändig för att slå vakt om välfärdsstaten. Tilläggas kan att, enligt Mellbourn, kom en del av de idéer om förvaltningspolitikens förnyelse som drevs av civildepartementet att hämtas från ett par organisationskonsulter som varit framgångsrika i förnyandet av styrningen inom det privata näringslivet (Mellbourn 1986).

De centrala ämbetsverkens roll i svensk samhällsstyrning

Ett effektivt sätt att styra samhället är att använda sig av *ekonomiska resurser*. Ett tecken på en svagare ställning för de centrala ämbetsverken skulle vara att deras andel av de offentliga budgeterna minskat, t.ex. till förmån för kommunerna eller regeringskansliet. Problemet är att det inte är helt enkelt att sätta likhetstecken mellan ekonomiska resurser och kapacitet för samhällsstyrning. Ett ämbetsverk kan t.ex. formellt förfoga över stora belopp men i realiteten vara helt bundet av precisa lagar och förordningar om hur de ska användas.

Riksförsäkringsverket och Centrala studiestödsnämnden skulle kunna vara ett sådant exempel. Ett annat ämbetsverk kan formellt ha kontrollen över tämligen små resurser men genom möjligheten att utfärda särskilda föreskrifter om hur t.ex. kommunerna eller arbetsgivarna ska använda "sina" ekonomiska resurser i realiteten ha mycket stor ekonomisk makt. Till detta kommer att gränsen mellan att styra genom kontroll av ekonomiska resurser och att komma med egna förslag ha stora möjligheter till samhällsstyrning. Exempel på detta skulle kunna vara Statskontoret och Riksrevisionsverket.

Samma problem uppstår om vi försöker se till storleken på ämbetsverken själva, t.ex. i form av anställd personal. Det är en intressant indikator att antalet personer anställda i den statliga förvaltningen minskat rätt kraftigt sedan början av 1980-talet. Men det är inte alldeles omöjligt att även detta är en synvilla som mer än väl uppvägs av det ymniga bruket av fristående konsulter.

Ett annat sätt att styra samhället är genom olika slags *föreskrifter*, s.k. normstyrning. Socialstyrelsen, Skolöverstyrelsen och liknande centrala ”reformbyråkratier” hade t.ex. fram till mitten av 1970-talet ett omfattande inflytande genom att de kunde utfärda egna råd och anvisningar. Detta kan de fortfarande göra, men kommunerna behöver sedan början av 1980-talet inte ta hänsyn till dem om de medför ökade kostnader. Jag har funderat länge på hur man skulle kunna mäta om denna normstyrning minskat eller ökat. Jag måste emellertid medge att jag har gått bet på detta eftersom jag inte kan hitta något bra kriterium för att avgöra hur man skiljer på olika råds och anvisningars reella genomslagskraft. Det är förstås möjligt att göra någon slags kvantitativ mätning av hur omfattande utflödet av dylika råd och anvisningar är från ett antal centrala ämbetsverk och hur det skiljer sig mellan 1970-tal och 1990-tal. Risken för att man mäter luft är emellertid mycket stor och det skulle därför inte säga något om ämbetsverkens ambitionsnivå när det gäller samhällsstyrning.

Klassifikationens begränsningar

Mycket av den svenska forskningen om samhällsstyrning har varit präglad av statsvetaren Lennart Lundquists arbete *Förvaltningen i det politiska systemet* (Lundquist 1975). Han har i ett stort antal böcker följt upp och vidareutvecklat sin analys av förvaltningens roll i samhällsstyrningen (Lundquist 1994, 1996, 1999). Ett centralt inslag har varit en uppdelning av olika styrningsformer efter olika dimensioner (direkt – indirekt styrning, precis – oprecis styrning, generell – specifik styrning osv.). Ur detta kommer ett antal styrningstyper beroende på hur man kombinerar dessa dimensioner (orderstyrning, lagstyrning, anslagsstyrning etc.) I mycket har denna typologisering av olika sätt att utöva styrning varit klargörande. Men som med alla andra typologiseringar så kan man undra vad man ska ha dem till om man inte har en teori som man vill pröva.

Det vilar något ”linneanskt” över denna statsvetenskapens vilja att skapa typologier för allting och stoppa allt i rätta fack, att bygga ett system där vi kan klassificera allt vi ser. Fördelen med ett schema som det Lundquistska är att det gör oss uppmärksamma på att styrning kan ta sig många olika uttryck och att en minskad typ av t.ex. lagstyrning kan kompenseras av en ökning av någon annan slags styrning. Detta har givetvis konsekvenser för den totala samhällsstyrningens karaktär. Samtidigt finns det en risk i allt detta klassificerande som jag är angelägen att undvika, nämligen att man aldrig kommer fram till en prövning av en teori eller hypotes, att det hela stannar vid just ett elegant klassifikationssystem, där vi räknar

ståndare och pistiller men inte riktigt vet varför eller vad vi ska göra med all denna klassificering när den är klar.

En idé som Emil Uddhammar använt sig av i sin avhandling *Partierna och den stora staten* är att det finns en form av ”dolda” politiska doktriner som styr politiska aktörers handlande, särskilt i vad som kan benämnas som rutinpolitik (Uddhammar 1993). Begreppet dold statsdoktrin är kanske inte så lyckat eftersom det kan tolkas som hemliga eller av aktörerna medvetet dolda politiska handlingslinjer. I stället ska det förstås på ungefär samma sätt som begreppet den dolda läroplanen som varit mycket använt i den utbildningspolitiska forskningen. Det betyder helt enkelt att det finns en i praxis nedlagt ideologi som kan vara åtskild från den uttalade ideologin.

Idén går också tillbaka till tidigare diskussioner om ”manifest ideologi kontra latent”. En sådan latent eller dold ideologi innebär att aktörernas politiska praktik skiljer sig från deras uttalade ideologi. Det medför att i en viss politisk kultur är aktörernas ställningstagande till politiskt agerande delvis oreflekterat, dvs. inte manifest. Man kan inte förvänta sig att de politiska partierna i sina ideologiska skrifter av skilda slag (partiprogram, valmanifest, partimotioner etc.), fullt ut deklarerar en sådan dold statsdoktrin. I stället antar vi att den kan avtäckas och analyseras genom att vi studerar en mängd mera vardagliga eller rutiniserade politiska beslut som de politiska aktörerna fattar kontinuerligt.

För att använda en välkänd tankefigur som lanserats av James March och Johan P. Olson (1989) ska vi analysera om det i denna typ av beslut går att finna en förändring i ”lämplighetens logik” när det gäller vad centrala ämbetsverk är till för. Tankegången ser ut som följer: Om det skett en förändring i hur ledande politiska aktörer uppfattar de centrala ämbetsverken som politiska styrinstrument, så framträder inte en sådan förändring tydligast i partiernas ideologiska programskrifter. I stället bör en sådan förändring vara mest pregnant och tydlig om vi studerar innehållet i en större mängd politiska beslut över tid som rör fenomenet centrala ämbetsverk.

Styrningskulturens förändring

Ett sätt att försöka få tag i hur den politiska kulturen förändras är att analysera aktörernas begreppsvärld såsom den framträder i de offentliga dokument där man motiverar administrativa insatser på samhällsstyrningens område. Helt klart är att över tid förändras vår syn på formuleringars betydelse. Ur 1973 års proposition om inrättandet av *Bussbidragsnämnden*:

Denna ... avses i övrigt verka för en över hela landet enhetlig tillämpning av bidragssystemet meddela tillämpningsföreskrifter och anvisningar till vägledning för kommunernas och länsstyrelsernas beredning och handläggning av bidragsfrågorna ... Nämnden bör från tid till annan granska länsstyrelsernas bidragsunderlag från principiella synpunkter ... Över huvud bör nämnden följa upp bidragsverksamheten och se i vad mån den på sätt som förutsatts främjar samordning och en rationell utformning av den kollektiva trafikservicen.

Notera vikten som läggs vid enhetlighet, central vägledning, samordning och granskning. Här finns ingenting om decentralisering eller konkurrensbegränsning av den anledningen att centrala statliga Bussbidragsnämnden har att efter eget gottfinnande i lagstiftarens anda tillämpa gällande regler. Ett annat exempel kan hämtas ur 1969 år statsverksproposition om inrättande av ”centralt organ för omplacering av övertalig statligt anställd arbetskraft”:

Att skaffa friställd personal fortsatt arbete bör inom statsförvaltningen betraktas som en uppföljande obligatorisk del av ett rationaliseringsprojekt ... Någon tvekan får inte råda om statens beslutsamhet att ta hand om sina anställda ... central bevakning av pågående och planerade rationaliseringsföretag är nödvändig.

Lägg märke till att statens kaka här fortfarande är säker och trygg. Inte minst tvekan ska råda om att staten till sitt förfogande har alla nödvändiga organ som ser efter de sina som till följd av olika administrativa rationaliseringar kommit att ”friställas”. Ett annat exempel på denna optimism vad gäller möjligheten att styra samhällsutvecklingen genom inrättandet av centrala förvaltningsmyndigheter kan hämtas från 1970 års proposition för inrättandet av konsumentombudsmannen, sedermera Konsumentverket: Departementschefen anförde att:

Effekten av en ny lagstiftning är beroende av att man får övervakande och rättstillämpande specialorgan med tillräckliga resurser och tillräcklig auktoritet. De allmänna åklagarna och domstolarna har inte sådan erfarenhet av förhållandena inom näringslivet och på konsumtionsmarknaden att man kan anförtro dem några mera betydande uppgifter i detta sammanhang.

När den existerande rättliga apparaten inte räcker till är det bara att inrätta ytterligare styrande organ. Andra exempel från denna tid är Produktkontrollnämnden, Tandvårdsdelegationen, Statens elransoneringsnämnd och Statens industriverk. Begrepp som samordning, kontroll, styrning och inspektion är vanliga i riksdagspropositionerna. Redan vid ett första litet nedslag

i empirin framträder ett tänkande om central statlig styrning och organisation som förefaller oss tämligen främmande i dag.

Det är i en systematisk genomgång inte helt lätt att skilja mellan vad som är nyinrättade, ombildade eller sammanslagningar av myndigheter. Gränsen mellan dessa företeelser är delvis flytande. Vi har i vår genomgång valt att hellre fälla än fria, dvs. att även uppfatta större sammanslagningar, utvidgningar och omorganiseringar som att statsmakterna inrättar en – åtminstone delvis – ny, central myndighet.

Vid en jämförelse av det totala antalet sådana inrättade ämbetsverk under 1970- respektive 1990-talet framkommer ett par saker (byt ord!). Det första (var kommer det andra?) är att antalet skiljer sig nämnvärt åt. Med reservation för alla de förbehåll som gjorts ovan kan vi likväl konstatera att under 1970-talet inrättas ca 186 myndigheter och under 1990-talet ca 120. Mellan tummen och pekfingeret kan man således säga att statens infrastrukturella ambitioner i form av styrning genom inrättande av centrala organ av typen ämbetsverk minskar med ca en tredjedel. Vad gäller namn eller beteckning är ”nämnd” betydligt vanligare på 1970-talet då hela 46 procent av de nyinrättade organen får denna beteckning.

Under 1990-talet sjunker beteckningen nämnd till 17 procent. I stället blir termer som institut, verk och styrelse vanligare (ca 11 procent vardera). Man kan givetvis diskutera länge vad en sådan språklig förändring innebär och hur (eller ens om) den ska tolkas. Termen nämnd beskrivs i en ordbok från mitten av 1960-talet som ”utskott, personer som valts el. tillsatts för ett visst uppdrag...” (Almhult 1963). Termens innebörd kan tolkas som att organet ifråga tilldelades en specifik uppgift som skulle lösas eller genomföras.

Kilometerskattenämnden som inrättades är ett sådant exempel. Denna nämnd fick som uppdrag ”att planlägga och leda införandet av kilometerbeskattning” (Prop. 1972:115, s. 9). Detta innebar att man skulle ”...fastställa normer för och meddela typgodkännande av kilometerräknarapparatur ...meddela föreskrifter om montering, reparation och plombering av räknarapparatur och om brytande av plombering” (a.a., s.13). Således ett antal specifika uppgifter som faktiskt skulle implementeras som del av ett nationellt och enhetligt program.

När det gäller politikområden är under 1970-talet arbetslivs- och näringspolitik centrala. Hela 42 procent av de nyinrättade myndigheterna ligger inom detta område. Detta avspeglar den starka arbetsrättsliga offensiven under detta decennium med inte mindre än ett tjugotal nya lagar. Under 1990-talet försvinner nästan helt nya myndigheter som har direkt med arbetslivet att göra, medan näringslivspolitikerna fortfarande har en relativt stor del (15 procent). Vad som starkt tillkommer under 1990-talet är organ inom skola och utbildning.

Näringspolitik är således ett viktigt område under bägge tidsperioderna. Kan man då se några skillnader mellan tidsperioderna inom just det politikområdet? Hur resonerar man inom samma politikområde vid de olika tidpunkterna om möjligheterna till – och på vilket sätt – ämbetsverken bör och kan styra näringslivet? Genom att se närmare på inrättandet av två större näringspolitiska ämbetsverk, ett under 1970- och ett under 1990-talet, kan man försöka spåra skillnader och likheter i styrningssynsätt.

Två propositioner har undersökts: Prop. 1973:41 angående inrättandet av *Statens industriverk* samt Prop. 1990/91:87 angående bildandet av *Närings- och teknikutvecklingsverket* (Nutek). De frågor som ställts vid undersökningen är hur man i propositionstexterna motiverar de två nya myndigheterna:

- Vilket syfte har man med den nya myndigheten?
- Vilka uppgifter får det nya verket?
- Hur ser man på den nya myndighetens möjligheter till att styra sin omgivning?

Syftet med Statens industriverk var enligt Prop. 1973:41 att bygga ut och effektivisera medlen för den statliga näringspolitiken. Den nya myndigheten skulle vara en basorganisation på verksplanet för centrala industri-, energi- och mineralfrågor. Verket skulle agera inom den del av näringspolitiken som benämns industripolitik (s. 91). Industripolitiken hade som uppgift att främja utvecklingen av en internationellt konkurrenskraftig svensk industri: ”Den övergripande uppgiften för industripolitiken blir ... att underlätta uppnåendet av en effektiv produktionsstruktur inom varje bransch och att medverka till utvecklingen av branscher med stora framtida tillväxtpotentialer” (s. 19). Som ytterligare motiv för inrättandet av industriverket angav man ”... behovet av att samordna och förstärka de utredande och planerande funktionerna inom industridepartementets verksamhetsområde. En planerings- och utredningsverksamhet som är förankrad i ett verk medger en högre grad av kontinuitet i bevakningar av olika branscher eller branschövergripande frågor än vad som nu är möjligt” (s. 104).

Man diskuterar också statens insatser när det gäller företagservice. Här ska staten göra en insats där utbudet av service från privata företag eller intresseorganisationer saknas eller är bristfälligt utvecklad. Det nya verkets uppgift blir att samordna de statliga insatserna inom företagservice, ge finansiellt stöd för att främja den industriella utvecklingen och stödja riskbetonade investeringar inom industrin för utveckling av nya produkter. Statens gruvor, samt geologiska undersökningar ligger under det nya verket.

Under 1990-talet inrättades alltså Nutek. I propositionen angav man organisatoriska skäl till förändringen. (s. 9 nedan). Genomförandet av myndighetens arbetsuppgifter ska så långt möjligt *decentraliseras*: ”En viktig uppgift för den nya myndigheten är att genom stöd till teknisk forskning och utveckling skapa goda förutsättningar för industriell utveckling och förnyelse” (s. 235). Mycket av detta känner vi igen från 1970-talet. Redan då tyckte man att det var viktigt för den svenska industrins framgång att utvecklas. Det som på 1990-talet kan liknas vid företagservice är just att skapa dessa tekniska förutsättningar.

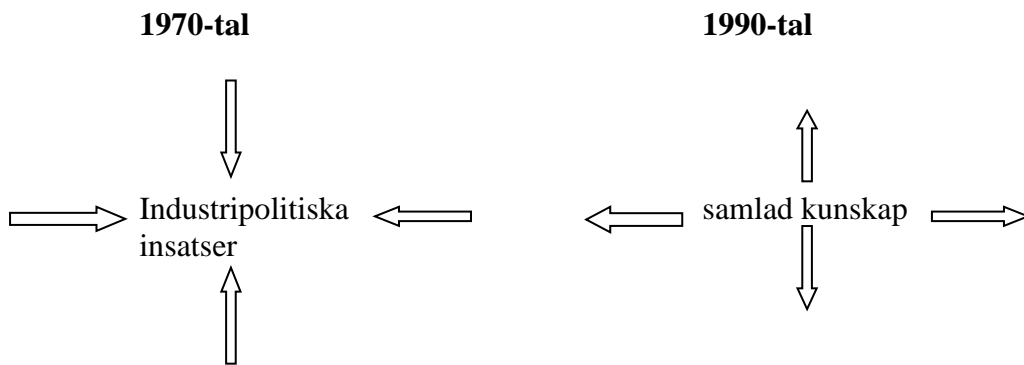
Den nya myndigheten på 1990-talet ska också göra insatser för att underlätta utvecklingen av små och medelstora företag. Detta innebär rådgivningsverksamhet, utbildningsinsatser, utvecklande och uppbyggnad av ett effektivt och aktivt regionalt och lokalt nätverk för småföretagsutveckling och regional utveckling.

Näringspolitiken under 1990-talet ska främja den strukturomvandling som krävs för att möta ändrade efterfrågemönster, ökad internationell integration och nya konkurrentländer. I samband med strukturomvandling på 1990-talet diskuteras inte effekterna på arbetslivet och arbetstagarna i samma utsträckning som under 1970-talet då det kunde heta: ”En väsentlig uppgift för industripolitiken måste därför vara att se till att en minskning av aktiviteten inom företag och branscher med mindre gynnsamma konkurrensförhållanden inte får socialt oacceptabla konsekvenser och att befintliga resurser i fråga om kapital och kunskaper inte förslösas” (Prop. 1973:41 s. 91).

Information och utredning är kärnord både på 1970- och 1990-talen men på två skilda sätt. 1970-talets Industriverk ska arbeta efter en industripolitik som syftar till långsiktig industri- och näringspolitisk planering. Myndighetens uppgift blir utrednings- och prognosverksamhet. Man använder sig av s.k. *branschutredningar*. Dessa utredningar möjliggör för staten att bedöma vilka branschprogram/åtgärder som behövs. Den information som branschutredningarna ger möjliggör ändamålsenliga branschprogram.

1990-talets Nuteks uppgift är att få fram och samordna resultat från forskning som senare ska distribueras ut till industrin och näringslivet. Informationen under 1970-talet går från omgivningen via branschutredningar till staten. 1990-talets informationspilar går från den centrala myndigheten som samlar in kunskap till industrin och näringslivet. Genom att sprida kunskap och information hoppas man få näringslivet att gå mot ett visst håll. Man säger t.ex. att Nutek ska bedriva information och rådgivning till landets eldistributörer ”... för att driva på och underlätta omställningen av energisystemet mot större effektivitet” (s. 239).

Figur 1. Olika riktningar av informationsflöde under 1970- respektive 1990-tal.



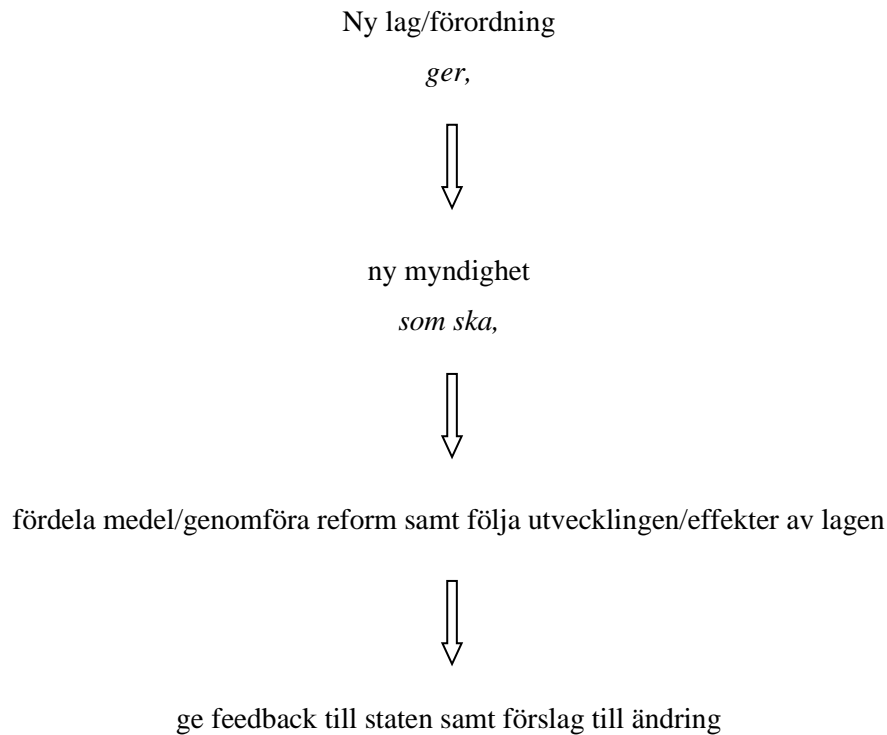
Kommentar: Pilarna visar åt vilket håll informationen går vid de olika tidsperioderna. I mitten finns den nya myndigheten. Under 1970-talet samlar myndigheten in information via branschutredningar som sedan utgör underlag för de statliga insatserna. Under 1990-talet sammanställer myndigheten information och kunskap som man sedan sprider utåt för att påverka sin omgivning.

Figur 1 visar informationens spridning under de olika tidsepokerna. Under 1970-talet tog den centrala industripolitiska myndigheten in information och kunskap som man senare byggde utformningen av de statliga åtgärderna på. Tjugo år senare använder sig den näringspolitiska myndigheten av information för att påverka det politikområde man verkar i.

Att verka genom ny lag?

En av de undersökta variablerna är huruvida myndigheten tillkommit i samband med ny lagstiftning. Den frågan som ställts vid analysen är om det är klart uttalat att myndigheten ska verka genom den nya lagen x, eller om inrättandet diskuteras i samband med den nya lagen x. Om inte myndigheten bildas i samband med införandet av en ny lag så uppstår frågan vad som då föranleder inrättandet? För 1970-talet kan konstateras att 55 procent av de nya myndigheterna tillkom i samband med en ny lag eller förordning. Dessa följer ungefär samma mönster vid tillkomst, typ av uppgifter etc. Figuren nedan ger en något förenklad bild av logiken bakom dessa nya myndigheter.

Figur 2. Nya myndigheters logik under 1970-talet.



Kommentar: Figuren visar den logik som ligger bakom 55 procent av de nya myndigheterna på 1970-talet. Vad som föranledde bildandet av myndigheten samt dess uppgifter.

Slutsatsen hos 1970-talets beslutsfattare var ofta att en förändring i lag- och förordningsrummet krävde en ny statlig myndighet som skulle använda sig av den specifika lagen och genomdriva den i samhället från ett centralt statligt håll. Diskussionerna kring bildandet av nya myndigheter gick ofta hand i hand med genomförandet/införandet av en ny lag. En majoritet av de myndigheter som inrättas under 1970-talet får till uppgift att genomföra en ny lag och dessutom kontrollera verkningarna av den.

Under 1990-talet sjunker siffran för andel nya myndigheter som tillkommit på grund av en ny lag eller förordning. Under detta decennium är siffran nere på 27 procent, dvs. en minskning till hälften. 1990-talet är i stället de stora omorganisationernas och förändringarnas tid i myndighetsförteckningen och många namnbyten sker då. Fiskeristyrelsen blir t.ex. Fiskeriverket, Plan- och bostadsverket blir Boverket, Statens ungdomsråd blir Ungdomsstyrelsen. Namnbyte och i vissa fall skifte av departement som myndighet verkar under sker ofta i samband med ett skifte av inriktning även på myndighetens uppgifter. Därför blir det fortfarande intressant att studera dessa förändringar.

Vad är då den största anledningen till att inrätta en myndighet eller omvandla en existerande myndighets uppgifter under 1990-talet? Endast 27 procent av myndighetsförändringarna sker i samband med ny eller förändrad lagstiftning. Vad beror det på och vad föranleder inrättandet av resterande 73 procent? Angående inrättandet av Nutek 1991 skrev man:

Nya och förändrade arbetsuppgifter skapar behov av en ny myndighetsstruktur. Vidare innebär förändringarna mot en mer generell och mindre selektiv inriktning av politiken, den ökade internationaliseringen, delegering och decentralisering av olika arbetsuppgifter samt regeringens besparings- och effektiviseringsmål behov av en organisatorisk översyn” (Prop. 90/91:87 s. 233).

Citatet är ett typexempel som visar att man hade en syn på omorganisationer under 1990-talet där grunden var redan befintliga ämbetsverk, vilka skulle modifieras för att bli anpassade efter en ny tids problem och nya typer av uppgifter. Figuren nedan visar en bild av hur den nya myndigheten under 1990-talet kom till och varför.

Figur 3. Nya myndigheters logik under 1990-talet.

Sammanlagning av befintliga myndigheter/ändrade uppgifter



vilket avses ge,



en mera samordnad och verksamhetsanpassad organisation

Kommentar: Figuren visar den logik som ligger bakom 73 procent av de nya myndigheterna på 1990-talet.

Denna jämförelse mellan synen på inrättandet av nya centrala myndigheter under 1970- och 1990-talen har således gett några intressanta resultat. För det första inrättas färre myndigheter på 1990-talet. För det andra är terminologin annorlunda och avspeglar en ändrad syn på den statliga styrningen, åtminstone på den retoriska nivån. För det tredje är betydelsen av nya

lagar som ett skäl för att inrätta nya myndigheter betydligt mindre vanligt på 1990-talet. I stället handlar det i större utsträckning om sammanslagningar och omorganisationer.

Alltmer av ideologiska statsapparater?

För drygt trettio år sedan publicerade en fransk marxistisk filosof, Louis Althusser, en artikel om *ideologiska statsapparater*, vilken fick ett stort genomslag i dåtidens av vänsterideologi starkt präglade politiska debatt. Han gjorde i uppsatsen ett intressant tillägg till den då mycket omdiskuterade marxistiska teorin om den staten karaktär (jfr Berntson 1978). Denna var inte längre bara att se som ett organ för hanterandet av den borgerliga klassens gemensamma intressen. Det handlade inte bara om poliser, domstolar, militärer och kronofogdar för att hålla ordna marknadstransaktionernas logik och arbetarklassen i schack enligt den klassiska marxistiska teorin. Till detta kom enligt Althusser ytterligare en viktig uppgift för staten, nämligen att skapa och vidmakthålla en ideologi som legitimerade den rådande politiska och ekonomiska ordningen. Skolor, universitet, kyrkan och liknande statliga eller semi-statliga organ stod enligt Althusser för en viktig del av arbetet med att säkra det borgerliga klassamhällets reproduktion. Genom att sprida ideologiska dimridåer lyckades man, enligt Althusser, eliminera arbetarklassens i grunden revolutionära inriktning och säkra dess underkastelse under den härskande kapitalistiskt-borgerliga ideologin (Althusser 1976).

Vad betyder detta för den svenska statsapparats karaktär? Det första man kan säga är att i viss mån har statliga myndigheter alltid varit en del av den statliga ideologireproduktion. Jörgen Hermansson menar t.ex. att man inom vissa områden såsom alkoholpolitik och radio- och tevepolitik fram till 1970-talet kan använda begreppet ”den fostrande staten” (Hermansson 1993). Arbetsmarknadsverket (AMS) var t.ex. ett tidigt exempel där man under 1960-talet och framåt var starkt engagerat i att med olika ideologiska medel skapa legitimitet för den aktiva arbetsmarknadspolitiken (Elander 1978). Ett annat exempel på verk med denna slags uppgifter är Naturvårdsverket (Lundqvist 1971).

Det ska emellertid inte förglömmas att AMS också var synnerligen välutrustat med andra styrmedel, inte minst ekonomiska och administrativa (Rothstein 1986). Likadant kan sägas om alkoholpolitiken där den svenska staten under motbokens tid (1917–1954) främst använde sig av närmast drakoniskt verkande administrativa styrmedel (Rothstein 1992, kap. 7). Vad som är nytt under 1990-talet är inrättandet av ett antal ämbetsverk som i huvudsak kan sägas ha ideologiska uppgifter. Folkhälsoinstitutet, Högskoleverket, Glesbygdverket, Ungdomsstyrelsen, Nationella sekretariatet för genusforskning, Diskriminerings-, Barn-, och flera andra liknande ombudsmannainstitutioner är alla exempel på myndigheter som har till

uppgift att som intresseorganisationer bevaka sitt område och propagera för sina ståndpunkter. Högskoleverket ska t.ex. "... följa utvecklingen inom statsförvaltningen och de offentliga systemen i stort för att kunna hos regeringen eller vederbörande centrala myndighet aktualisera de problem som kan uppstå för högskolorna och deras verksamheter" (Prop. 94/95:165).

I Prop. 97/98:16 angående inrättandet av Integrationsverket sägs att, "... en organisatorisk förändring är nödvändig för att integrationspolitik ska uppfattas som trovärdig och kunna förverkligas och för att de synsätt som ligger till grund för politiken redan från början ska kunna göras tydliga. Detta görs bäst genom att inrätta en ny myndighet som har sin grund i integrationspolitikens mål och inriktning" (s. 100). Man menar vidare att "Inrättandet av en ny myndighet ... innebär en tydlig markering av dessa frågors betydelse" (s.102). Av intresse är också att man vid ett par universitet inrättat centrumbildningar som ska ta fram värdegrunder för bl.a. skolan.

Vi har således fått ett antal myndigheter som ägnar en stor del av sin verksamhet åt att bedriva ideologiska kampanjer. Ett exempel är just Glesbygdsverket som inrättades 1991. Detta ämbetsverks egenbild är intressant i det att man ser sig som en glesbygds lobbyorganisation. Tanken är att förse regeringen med ett beslutsunderlag som särskilt gynnar glesbygdsintressena. I verkets instruktion sägs att man "ska främst genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för glesbygds- och landsbygdsbefolkningen".

Verkets tidigare generaldirektör, Pia Enochsson, som dessförinnan var socialdemokratisk statssekreterare, skriver ofta intressanta debattartiklar i pressen där hon argumenterar för glesbygdsintressen av bättre kommunikationer, service och annat. Hon varnar för glesbygds tilltagande utarmning. Det är mycket siffror, men ibland blir argumenteringen nästan poetisk: "Få har beaktat att det är en del av den svenska folksjälens som håller på att försvinna. Öppet landskap, gamla vackra gårdar, byar, havsvikar, insjöar, skogsvägar, gläntor, vidder, hav, skog, åkrar och skogar" (Dagens Nyheter den 13 januari 1999). Utflyttningen är så omfattande att Enochsson uppmanar till en politisk kraftsamling. Samtidigt kan man ju inte som företrädare för landsbygden måla allting i svart av den anledningen att man då mister stödet från sina egna som framstår som enbart ett klagande offer. Därför framhåller generaldirektör Enochsson också att "antalet lokala utvecklingsgrupper i byar runt om i hela landet hela tiden ökar... en ny folkrörelse, bygderörelsen, tar fart" (Dagens Nyheter den 25 oktober 1998). Staten tar här uppenbart ett ansvar för att skapa en folkrörelse.

För att skapa balans i denna opinionsbildning till glesbygdens fördel har ett antal socialdemokratiska riksdagsledamöter krävt att man också borde inrätta ett särskilt Storstadsverk. I en debattartikel framhöll man att även storstäderna behöver en ”pådrivande lobbyorganisation”. Deras argumentation förtjänar att citeras:

Ett storstadsverk som samlade kunskap på området och fungerande pådrivande för storstädernas utveckling skulle vara ett viktigt instrument för att på sikt komma till rätta med storstädernas stora problem. Eftersom det finns ett glesbygdsverk borde även ett storstadsverk inrättas. Storstädernas problem är minst lika stora och kommer att väsa i takt med att befolkningen koncentreras alltmer (Dagens Nyheter den 5 oktober 1999).²

I en motion till riksdagen yrkades att ett storstadsverk skulle inrättas. I motionen hävdades att ett alternativ kunde varit att lägga ner Glesbygdsverket och inrätta ett enda myndighet för regional utveckling. Men eftersom detta skulle kunna tolkas som en nedprioritering av glesbygdsfrågorna, ansågs det bäst att man inrättade ett storstadsverk som ett komplement till Glesbygdsverket (Motion 2000/01 N371).

Ett annat exempel på denna ideologisering av statsförvaltningen är Ungdomsstyrelsen, också med en socialdemokratisk partifunktionär, Leif Linde, som generaldirektör. Flera av hans många debattartiklar i pressen handlar om att regeringen i olika sammanhang inte tagit tillräcklig hänsyn till ungdomars intressen och situation. Även han bygger sin argumentation på mycket statistik över hur dagens ungdomar har det. Han kräver bl.a. att man ökar ungdomars inflytande över alla samhällsfrågor, ger dem bättre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och att man överväger sänkt rösträttsålder. Hans kravlista är lång och ibland kontroversiell. Obligatoriska skolval, ökat elevinflytande, mera partipolitisk verksamhet i skolorna, kvotering av ungdomar in i kommunala nämnder och styrelser samt (givetvis) mer resurser till de politiska ungdomsförbunden etc. (Göteborgs-Posten den 24 januari 1999).

Ett tredje exempel är Högskolverket som ingalunda ser sig som en myndighet som ska genomföra vad som står i högskolelagen, nämligen att se till att universitet och högskolor bedriver forskning och utbildning av hög vetenskaplig kvalitet. När tidskriften Moderna Tider tog sig för att försöka ranka landets lärosäten efter vad de ålagts av riksdagen att göra, ledde det till en mycket kraftig reaktion hos verkets generaldirektör Sigbritt Franke. I stället för att se till högskolelagens bestämmelser, nämligen att verksamheten ska ”avpassas så att en hög

² Undertecknare av debattartikeln var de socialdemokratiska riksdagsledamöterna Hillevi Larsson, Britt-Marie Lindkvist, Nalin Pekgul och Siw Wittgren-Ahl.

kvalitet nås, såväl i utbildning som i forskning” startade hon ett eget system för utvärdering. ”I stället för att fokusera på utbildningens kvalitet” skrev hon, ska man jämföra universitet och högskolor vad gäller grad av ”jämslällldhet, studentinflytande och social och etnisk mångfald”. För att piffa upp det hela valde hon att kalla detta för en ”Frankning” av landets universitet och högskolor. Även här således en generaldirektör som ser som en av sina främsta uppgifter att syssla med opinionsbildning.

Till denna uppräkninö av exempel på ideologiska statsapparater kan man lägga de många nya ombudsmännen. JO (Justitieombudsmannen) och KO (Konsumentombudsmannen) har fått sällskap av JämO (Jämställdhetsombudsmannen), HOMO (Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning), BO (Barnombudsmannen) HO (Handikappombudsmannen) och DO (Ombudsmannen mot etnisk diskriminering) och några till. Dessa är alla tämligen maktlösa när det gäller tillgång till effektiva lagar och regler för att motverka att enskilda individer diskrimineras. JämO:s många nederlag när det gällt att driva fall av lönediskriminering i Arbetsdomstolen är en indikator på detta. Hittills har också väldigt få arbetsgivare blivit fällda för etnisk diskriminering på arbetsmarknaden. Detta är exempel på hur svaga dessa myndigheter är på tillgång till legala styrmedel. Däremot har de en omfattande produktion av ideologi och satsar stort på ideologiska styrmedel. Många av de nya Ombudsmännen skriver t.ex. debattartiklar i pressen där man gör sig till uttolkare av sina respektive gruppers intressen. När t.ex. DO kritiseras för att inte använda regelverket tillräckligt tufft, svarar han att just opinionsbildning är en viktigare uppgift (Pedagogiska magasinet den 2 december 1998).

Även på dessa ämbetsverks hemsidor framhålls att man ser opinionsbildning som en central del av verksamheten. Handikappombudsmannen framhåller sålunda på sin hemsida följande: ”Att skapa opinion är ett viktigt sätt att förändra. HO väcker debatt genom att påtala brister och föreslå förbättringar. Handikappombudsmannen gör uttalanden i media, skickar ut pressmeddelanden och skriver debattartiklar” (www.ho.se). Denna myndigheternas politiska opinionsbildning tar sig också andra konkreta uttryck, t.ex. i form av ett ymnigt utgivande av tidningar och tidskrifter.

Ett exempel är Folkhälsoinstitutet som ger ut ungdomstidningen Glöd i 180 000 exemplar fyra gånger per år. Den ska vara ett alternativ till den världsbild som sprids i de kommersiella ungdomstidningarna, man vill ”skapa motbilder till de stereotyper” som skildras i dessa. Inga kändisar, inget om smink eller mode, livsstilar eller liknande får således förekomma. Däremot mycket om sex och samlevnad, sexuella trakasserier, mobbning, döden, m.m. (www.glod.com). På många skolor finns en eldsjäl som ansvarar för att tidningen delas ut och

hålls tillgänglig. Däremot försöker man dölja att det är Folkhälsoinstitutet som står bakom tidningen, det skulle ge ”felaktiga signaler”, vara alltför uppfostrande och präktigt. Och i bakgrunden styr någon anonym byråkrat och silar vad det ungdomliga redaktionsrådet kan få in i tidningen. En av dem ”skulle vilja läsa om rejv, men det sätter Folkhälsoinstitutet stopp för”. Lagom är tydligen bäst i den statliga ideologispridningens hägn.

Att ge ut ett alternativ till de kommersiella ungdomstidningarna är säkert en god sak, men tidningar som denna ger upphov till ett par frågor. För det första, finns det någon demokratisk insyn eller styrning av vilket budskap staten ska förmedla till dagens ungdomar? För det andra, gör kanske förekomsten av statliga tidningar som denna att man drar undan möjligheten för att tidningar med ett motsvarande budskap uppkommer spontant? I ett reportage i Dagens Nyheter den 9 juli 1999 om tidningen vittnar en av de tio ungdomar som ingår i tidningens redaktionsråd om vilken betydelse tidningen haft för henne: ”Jag brinner verkligen för allt tidningen står för.” Frågan är om denna glödande ungdomliga entusiasm kanaliseras bäst genom att filtreras genom en statlig myndighet som Folkhälsoinstitutet.

Ett annat exempel på denna ideologisering av statsförvaltningen återfinns i EU-frågan, ett område där svenska folket visat sig vara särdeles motspänstigt när det gäller att anamma sina folkvaldas entusiasm. Den femte augusti år 2004 avgav nämligen en svensk parlamentarisk utredning ett betänkande med titlen ”Sluta strunta i EU” (SOU 2004:84). Kommittén bestod av ledamöter från samtliga sju riksdagspartier och hade tagit sig namnet *EU-2004 kommittén*. I betänkandet och lägger man ett förslag om en ny myndighet som skall syssla med EU-information. Bakgrunden till utredningens förslag är följande. År 2001 beslutade den socialdemokratiska regeringen att tillsätta denna parlamentariska kommitté för att inför EU:s regeringskonferens 2004 upplysa det svenska folket om EU:s utveckling och struktur. Syftet var, enligt direktiven bland annat ”att stimulera till en bred offentlig debatt om Europeiska unionen, ..., och bidra till att öka kunskapen hos allmänheten om aktuella frågeställningar kring EU:s utveckling”. Kommittén hade under sin verksamhet bedrivit ett antal upplysningskampanjer samt delat ut bidrag till en mängd projekt rörande EU som bedrivits av olika ideella intresseorganisationer. Man betonar att verksamheten är opartisk och pluralistisk. Upplysningsverksamheten består av en informativ internetsida (www.EU2004.se) samt olika seminarier, skolverksamhet och kurser för journalister. Men även mera otraditionella grepp har prövats. Nedan följer ett utdrag ur den föreslagna myndighetens hemsida.

Det blev succé när teatergruppen Phantasia hade premiär på sin föreställning *Ung europé* fredagen den 21 mars på Göteborgs

Stadsbibliotek. Det var inte bara premiärdag utan också första föreställningen inför publik. Och salen var fullsatt med en blandning av EU-samordnare, lärare och skolelever från alla årskurser på gymnasiet. Föreställningen inleddes med en mjukstart, föreläsning om EU:s framtid. Direkt efter satte de fyra skådespelarna i gång med musik och dans till Eminem. De aktuella frågorna om EU:s framtid blandades med modern musik, sketcher och mer intensiva och provocerande moment. Tankeväckande underhållning med andra ord. Publiken ställdes inför frågor som vad har EU-medborgarna för fördelar av den gemensamma marknaden? Och hur är det egentligen för dem som står utanför EU? Vem ska bestämma vad inom EU? Kan den lilla svenska clownen påverka beslut? Kan man sälja människor som varor? Och vem bryr sig egentligen? Allt tajmat med dans, inspelad och egen musik i högt tempo.

Som stämningsskapande avslutning framfördes den egenkomponerade låten "Börja bry dig!" i bästa hiphopstil, och med bra respons från publiken.

Det kan med andra numera ord vara fart och fläkt när myndighetsSverige skall upplysa svenska folket om EUs alla förträffligheter. Alltnog, runt den parlamentariska kommittén hade en mindre förvaltningsorganisation byggts upp för att dels sköta bidragsgivningen och dels stimulera intresset hos allmänheten för EU-frågor. Enligt sina ursprungliga direktiv skall emellertid kommittén avvecklas år 2005 och det är i detta sammanhang utredningens förslag blir intressant. En (nästan) enig kommitté av politiker från samtliga riksdagspartier föreslår nämligen i betänkandet att verksamheten skall permanentas i form av en särskild myndighet, där bidragsgivningen och den utåtriktade upplysningsverksamheten om EU skall förläggas. Myndigheten skall enligt förslaget i utgångsläget ha 8 tjänster och en budget på omkring 17 miljoner svenska kronor.

Förslaget väcker emellertid en liten sommardebatt – några tidningars ledarsidor påpekar att det faktiskt är det politiska partiernas sak att bilda opinion och att det kanske inte är så lyckat med en statlig myndighet på detta område (*Dagens Nyheter* 2004-08-05, *Göteborgsposten* 2004-08-07, *Länstidningen i Östersund* 2004-08-05). Kritiken byggde delvis på den reservation till utredningen som ledamoten från Folkpartiet gjort. I den framhölls just att opinionsbildning borde vara en uppgift för partier, fristående medier och enskilda och inte ett

myndighetsuppdrag. I skrivande stund är utgången av denna process inte avgjord – myndigheten för EU-upplysning (eller vad den kan komma att heta) är ännu inte inrättad.

Byråkratiernas ideologiska kamp

Ett utfall av denna ideologisering av statsapparaten som man möjligen inte förutsett är att den ideologiska kampen i samhället ibland kommer att utspela sig mellan olika myndighetschefer i stället för mellan olika partier eller intresseorganisationer. Våren 1999 uppstod således en het debatt om jämställdhet och parrelationer i anledning av en bok om dessa problem som Folkhälsoinstitutet gett ut och spridit till landets gymnasieungdomar (*Leva ihop* av Marie Eenfeldt). Boken innehöll råd till ungdomar om hur problem i parrelationer kan förstås och hanteras och byggde enligt vad som framkom på uppgifter från familjerådgivare med lång klinisk erfarenhet. Dess innehåll blev emellertid genast mycket starkt angripet av företrädare för andra statliga myndigheter, dels JämO, dels det nyinrättade Nationella sekretariatet för genusforskning och dels Skolverket. Dessa menade att boken i alltför stor utsträckning byggde på biologiskt grundade resonemang om mäns och kvinnors olikheter, i stället för att se på dessa skillnader som socialt och kulturellt konstruerade. En tämligen hätsk debatt utspelade sig i medierna (inläggen samt brevväxlingen mellan myndigheterna finns utmärkt sammanfattade på Folkhälsoinstitutets hemsida: www.fhinst.se, varifrån nedanstående citat är hämtade).

JämO vände sig mot att boken kunde motverka JämO:s skolarbete där man genom ”medieanalyser av subjekt/objektpresentationer ger elever och personal redskap för att genomskåda utseendefixerande beteenden och modetrender” (detta är lite förvånande, det finns vad jag kunnat se inget i JämO:s instruktion som handlar om att just bekämpa modeindustrin). Dessutom gillade JämO inte att bokens författare ofta hänvisade till biologer som forskar om kön eftersom dessa inte är ”precis kända för att företräda jämställdhetsideal”.

Nationella sekretariatet för genusforskning såg för sin del ”mycket allvarligt på den förenklade bild av manligt och kvinnligt som presenteras” samt att genusforskningens resultat ignorerats. Den ideologiska upprördheten hos myndighetschefen var så stor att hon krävde censur, dvs. att boken drogs in. Genussekretariatets censurlinje var delvis framgångsrik såtillvida att Folkhälsoinstitutet medgav att boken hade vissa brister, men i stället för att dra in den valde man att gå ut till landets rektorer med ett korrigeringsbrev med förslag om att den skulle kompletteras med annan litteratur. Skolverket påpekade att boken kunde vara ett hinder i skolans arbete att ”befria” barn från könsstereotypa förväntningar på hur de bör vara.

Det finns naturligtvis många intressanta aspekter på denna debatt eftersom den rör fundamentala och olösta frågor om hur man ska se på jämställdhet, könsmaktens reproduktion och vad som är giltiga vetenskapliga förklaringar till mäns och kvinnors beteende när de tar sig för att försöka leva ihop. I grunden rörde den en djupgående ideologisk motsättning som finns i dagens samhälle om jämställdhetens möjligheter. Man kan också se diskussionen som en motsättning mellan å ena sidan familjerådgivarens kliniska perspektiv, där det handlar om att hantera akuta krissituationer som uppkommit just genom att män och kvinnor beter sig enligt könsstereotypa mönster, och å andra sidan ett perspektiv där man inte accepterar att dessa mönster tillåts präglade reellt existerande individer.

Läser man vad Genussekretariatet faktiskt hävdade i denna diskussion, går det inte att komma ifrån slutsatsen att myndigheten anser att under nuvarande patriarkala förhållanden bör unga kvinnor avhålla sig från att alls försöka ”leva ihop” med män. Riskerna för att den patriarkala könsmaktsordningen ska reproduceras är helt enkelt än så länge alltför stora (jfr Jónasdóttir 1991; Rothstein 1999).

Från det här anlagda perspektivet är inte det mest intressanta vem som hade rätt och fel i denna fråga, utan var och på vilka villkor denna ideologiska debatt om jämställdhetens villkor utspelade sig. Här utspelade sig den politiska konflikten, kan man säga, myndighetschef mot myndighetschef, generaldirektör mot generaldirektör.

Slutsats – den byråkratiserade politikens effekter

Inrättandet av nya ämbetsverk/myndigheter under 1970- och 1990-talen har förändrats avsevärt. Dels är skillnaden i kvantitet stor – antalet nyinrättade centrala myndigheter minskar med en tredjedel. Dels är skillnaden i kopplingen till ny lagstiftning dramatisk med en halvering. Medan en klar majoritet av de myndigheter som inrättades under 1970-talet var kopplad till en lagstiftning som de skulle genomföra, gällde detta enbart för ca en fjärdedel under 1990-talet. Vad gäller de kvalitativa skillnaderna är resultaten av naturliga skäl än så länge mer osäkra. Vi tror dock att man med säkerhet kan säga att ett kvalitativt skift skett i och med att så många myndigheter som inrättas under 1990-talet nästan enbart har ideologiska uppgifter. I stället för styrning med lagar, regler och ekonomiska instrument sker styrningen alltmer genom ideologiproduktion.

Varje politiskt system måste ha en administrativ apparat. Politiska beslut måste genomföras, besluten som de politiska makthavarna fattar ska i en demokrati helst förverkligas. Förverkligas de inte, eller genomförs de på ett felaktigt sätt, uppstår det en legitimitetskris för det politiska systemet. Av dessa skäl är möjligheterna till styrning genom

den typ av organisationsstrukturer som de centrala ämbetsverken representerar viktiga delar av den representativa demokratin. Som visats ovan finns det betydande förändringar under den studerade perioden i syn på betydelsen av detta medel för samhällsstyrning. Det är framför allt tre förhållanden som är nya. För det första synen på att man inrättar centrala styrningsorgan för att det finns något som riksdag och regering bestämt som faktiskt ska genomföras. Denna del av den svenska politiska kulturen förefaller ha blivit alltmer obsolet. För det andra att opinionsbildning för många nya myndigheter blivit till en huvudfråga. För det tredje har vi fått en situation där den ideologiska kampen om viktiga samhällsfrågor förs mellan generaldirektörer och andra tjänstemän.

Denna inriktning mot ideologiska statsapparater innebär ett par saker ur ett styrningsperspektiv. Ett är att dessa verk, och särskilt dess generaldirektörer, i mycket kommer att rikta sina påverkansförsök gentemot regering och riksdag. Många av dessa skriver t.ex. ofta debattartiklar eller skapar kampanjer som inte handlar om att försöka påverka medborgarna i samhället att acceptera de lagar och beslut som riksdag och regering antagit. I stället skriver och propagerar de för att påverka riksdagen och, kanske främst, regeringskansliet. Det innebär att dessa myndigheter inte används för att i den parlamentariskt-demokratiska styrningskedjan genomföra ”i demokratisk ordning fattade beslut”. I stället går styrningen åt det motsatta hållet, dvs. vi får en byråkratiskt (eller med en annan term) polikratiskt driven politik.

Man kan sätta samman framväxten av dessa ideologiska statsapparater med partiväsandets kris. Den svenska demokratin är i stor utsträckning en partiernas demokrati och enligt många och samstämmiga rapporter är sedan ett bra tag dessa partier i kris. Medlemsantal och medlemsaktivitet sjunker och deras förmåga att attrahera väljare minskar. Partierna anklagas för att sakna framtidsvisioner och mera reagera än agera. Tydligast syns kanske krisen för partisystemet hos de politiska ungdomsförbunden. Från att ha haft över 200 000 medlemmar under 1970-talet är dagens siffra förmodligen knappt 50 000 (Petersson 2001; Gilljam och Möller 1996).

Frågan är att om nu produktionen av nya idéer och den ideologiska debatten blivit en sak för olika ämbetsverk och andra byråkratier, behövs över huvud taget de politiska partierna? För den medborgare som vill påverka något viktigt i samhället förefaller det mer motiverat att försöka finna en plattform genom att göra karriär inom någon myndighet än att engagera sig i något politiskt parti, alternativt någon intresseorganisation. En debatt om vad skolorna ska säga (om de alls ska säga något) om de villkor, på vilka unga män och kvinnor ska leva ihop, kan föras mellan de politiska partierna eller olika feministiska organisationer i stället för

mellan två myndigheter. Landsbygdens intressen bör rimligen också vara en sak som partierna argumenterar om. Och ungdomarnas intressen hör kanske mer hemma hos de politiska ungdomsförbunden än hos lätt medelålders (förlåt) generaldirektörer. Statsapparaten blir med denna utveckling inte längre ett instrument för demokratisk samhällsstyrning (t.ex. för genomförandet av sociala reformer) utan en egen arena för ideologisk och politisk maktkamp mellan olika sektorsbaserade intressen.

Byråkratiseringen av den ideologiska och politiska debatten har förmodligen många olika orsaker. En kan vara att den bild av vad man har den offentliga förvaltningen till, såsom den kodifierats i grundlagen, i realiteten saknar stöd hos de politiska partierna. Grundlagen (dvs. Regeringsformen) är nämligen mycket tydlig: myndigheterna är till för att genomföra av riksdag och regering beslutade lagar och förordningar. De ska dessutom göra detta under mycket bestämda restriktioner, nämligen under iakttagande av principerna om "saklighet" och "opartiskhet" (RF 1:9). Regeringsformen ger därmed knappast något utrymme för den typ av ideologiska kampanjer och politisk opinionsbildning som nu förekommer av myndigheter som nämnts här. Kraven på opartiskhet och saklighet gäller allt utförande av offentliga uppgifter och går därför knappast att förena med ideologiproduktion.

En förklaring till denna utveckling kan vara att när partierna alltmer förlorar sin folkliga förankring i det civila samhället försöker man säkra sina positioner genom att konsolidera sig i statsapparaten. Det förstärkande av opinionsbildning som skisserats här innebär en långtgående sammanblandning mellan myndighetsutövning och ideologiproduktion. Varför behövs då de politiska partierna? De riskerar att alltmer bli marknadsförare av de politiska uppfattningar och ståndpunkter som producerats i de ideologiska statsapparater de en gång upprättat.

I teorin om de politiska partiernas roll i demokratin har framhållits att de inte kan ses som några enkla uppsamlare och aggregeringsmaskiner för en redan befintlig "folkvilja" (Esaiasson och Holmberg 1996). I stället har de ansetts vara viktiga för att skapa de ideologiska plattformar som de facto är den politiska folkviljan. I denna modell av den representativa demokratin är det meningen att framför allt de politiska partierna (men även intresseorganisationer och medier) ska spela en central roll när det gäller att omvandla vad medborgarna vill åstadkomma till någorlunda ideologiska politiska program och ståndpunkter (Schattschneider 1942; Schattschneider och Adamany 1975).

Som det formulerats av Jörgen Westerståhl, en av huvudarkitekterna bakom den svenska grundlagen: "Ståndpunkterna – i form av partiprogram, principiella riktlinjer, valprogram, allmänna och mera utformade förslag och konkreta ställningstaganden vid politiska

avgöranden – är partiernas främsta konkurrensmedel” (Birgersson och Westerståhl 1989, s. 64). Folkviljan ska således inte kanaliseras genom utan *konstrueras* av de politiska partierna. Enligt denna princip innebär demokrati att staten ska göra som folket vill, såsom denna folkvilja artikuleras av de politiska partierna. Genom utvecklingen av systemet med ideologiska statsapparater ställer man detta på huvudet och etablerar den rakt motsatta principen – att demokrati är när folket gör som staten vill.

Referenser

- Althusser, L. (1976), *Filosofi från en proletär klasståndpunkt*. Lund: Cavefors Förlag.
- Berntson, L. (red.), (1978), *Marxistisk statsteori*. Lund: Zenit Förlag.
- Birgersson, B.-O. och Westerståhl, J. (1989), *Den svenska folkstyrelsen*. Stockholm: Publica/Allmänna Förlaget.
- Eenfeldt, M. (1998), *Leva ihop*. Stockholm: Förlagshuset Gothia/Folkhälsoinstitutet.
- Elander, I. (1978), *Det nödvändiga och det önskvärda: En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940–72*. Lund: Arkiv Förlag.
- Esaiasson, P. och Holmberg, S. (1996), *Representation from above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth Publishers.
- Folkhälsoinstitutet, hämtat från <<http://www.fhinst.se>> datum ??
- Giddens, A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- (2003), *The Progressive Manifesto: New Ideas for the Centre-Left*. Cambridge: Polity Press.
- Gilljam, M. och Möller, T. (1996), "Från medlemspartier till väljarpartier", i *På medborgarnas villkor. En demokratisk infrastruktur*, bilaga till betänkande av Demokratiutvecklingskommittén, SOU 1996:162.
- Glöd, hämtat från <<http://www.glod.com>>, oktober 1999.
- Handikappombudsmannen (HO), hämtat från <<http://www.ho.se>> den 10 januari 2005.
- Hermansson, J. (1993), *Politik som intressekamp*. Stockholm: Norstedts.
- (2003), *Politik på upplysningens grund*. Malmö: Liber.
- Hirdman, Y. (1989), *Att lägga livet till rätta – studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Hirdman, Y. och Lundberg, U. (2002), "Fakta faller faktoiden om steriliseringarna", *Dagens Forskning*, 24 maj 2002, s. 16–17.

- Johansson, F., Nilsson, L. och Strömberg, L. (2001), *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Malmö: Liber.
- Jónasdóttir, A.G. (1991), *Love Power and Political Interest*. Örebro: Örebro Studies.
- Lindvall, J. (2004), "The Politics of Purpose. Swedish Macroeconomic Policy After the Golden Age", avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Lundquist, L. (1975), *Förvaltningen i det politiska systemet*. Lund: Studentlitteratur.
- (1994), *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys: problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur.
- (1996), *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- (1999), *Ämbetsmännen som demokratins väktare*. Förlag?
- Lundqvist, L.J. (1971), *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur*. Stockholm: Prisma.
- March, J.B. och Olsen, J.P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Basic Books.
- Mellbourn, A. (1986), *Bortom det starka samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Motion 2000/01 N371 om inrättandet av ett storstadsverk.
- Olsen, J.P. (red.), (1991), *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Petersson, O. (red.), (2001), *Demokrati utan partier?* Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, O., Westholm, A. och Blomkvist, G. (red.), (1987), *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons.
- Rothstein, B. (1986), *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv Förlag.
- (1992), *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts.
- (1994), *Vad bör staten göra: Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- (1996), "Political Institutions – An Overview", i Goodin, R.E. och Klingeman, H.-D. (red.), *A New Handbook for Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- (1999), "Den moderna könsmaktsordningens grundbult", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 102 (1), s. 1–20.
- (2003), *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B. och Bergström, J. (1999), *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS Förlag.

- Rothstein, B, och Pierre, J. (2003), *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Malmö: Liber ekonomi.
- Schattschneider, E.E. 1942. *Party government, American government in action series*. New York,.
- Schattschneider, Elmer Eric, and David Adamany. 1975. *The semisovereign people : a realist's view of democracy in America*. New ed. Hinsdale, Ill.: Dryden P.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Stockholm: Allmänna Förlaget
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst*. Stockholm: Fritzes
- SOU 2004:84 *Sluta strunta i EU*. Stockholm: Fritzes
- Tydén, Mattias. 2002. *Från politik till praktik : de svenska steriliseringslagarna 1935-1975*. 2., utvidgade uppl. ed, *Stockholm studies in history*, 63. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Uddhammar, Emil. 1993. *Partierna och den stora staten: En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet*. Stockholm: City University Press.
- Wockelberg, Helena. 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen : parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala*, 155. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis : Univ.-bibl. distributör.