

# **Sverige – de ideologiska statsapparaternas förlovade land**

**Bo Rothstein**

**Publicerad i *Den politiske forvaltning. Historiske spor i nutidens bureaukrati . Festskrift  
till Tim Knudsen. Karsten Ronit & Bo Rothstein (red.). Köpenhamn: Systime Förlag  
2005***

## Den svenska förvaltningens roll i den politiska kulturen

Det svenska medlemskapet i den Europeiska Unionen har alltsedan början av 1990-talet varit en fråga som i grunden delat det politiska Sverige. Alla de politiska partierna har här kommit att i olika hög grad gå i otakt med sina väljare. Detta hänger bland annat samman med att EU-dimensionen opinionsmässigt går på tvärs mot den sedan länge tungt etablerade vänster-högerdimensionen i svensk politik (Oscarsson 1998). Mest plågsamt har detta kanske varit för det statsbärande socialdemokratiska partiet där denna motsättning finns ända upp i partiets ledning och i regeringen. Inte minst kom detta till uttryck i folkomröstningen om EU som gick av stapeln i september 2003 (cf. Oscarsson & Holmberg 2004). Liksom i Danmark är därför opinionsbildningsfrågan kring EU en mycket speciell sak i Sverige. Om man emellertid skall få syn på vilka skillnader det finns i politisk kultur mellan dessa i övrigt så lika länder, så är detta kanske en sak som är värd att se närmare på.

Begreppet ”politisk kultur” är som så många andra begrepp inom samhällsvetenskapen svårt att definiera. Det går givetvis att föra mycket omfattande terminologiska diskussioner om detta begrepp, men i detta sammanhang menar jag något tämligen enkelt, nämligen ett antal inbördes sammanhängande och allmänt vedertagna föreställningar om den politiska processen. Man kan jämföra med begreppet ”standard operating procedures” inom organisationsforskning, det vill säga ett antal icke ifrågasatta principer för hur saker och ting skall gå till inom politikens sfär. Därmed ligger begreppet någonstans mellan vad som är beståndsdelar i den mera allmänna samhällskulturen å ena sidan, och nedskrivna formella regelverk å den andra. Den amerikanska statsvetaren Elinor Ostrom har t ex definierat något som hon kallas ”work rules”, dvs en uppsättning av de inblandade accepterade och för dem självklara regler för hur saker och ting skall gå till (Ostrom 1992). Det intressanta med denna slags ”arbetsregler” för politisk analys är att de å ena sidan kan antas att starkt präglar den politiska processen, men å andra sidan är de, just genom att de tas för givna av aktörerna, inte 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”, utan snarare att det handlar om en successiv inläring av historiskt etablerade föreställningar om vad i ”det politiska” består.

Svensk politik kom från 1930-talet och fram till åtminstone slutet på 1970-talet kom att präglas av en särskild uppsättning sådana allmänt omfattade ”arbetsregler”. Det var en politisk kultur som byggde på en stark tilltro till rationalism och centralt beslutad planering. Den bärande tankegången kan beskrivas som att genomgripande samhällsförändringar kunde genomföras på demokratisk väg i en rationalistiskt präglad politisk och administrativ process. Vill man vara högtidlig kan man beskriva detta, med statsvetaren Jörgen Hermanssons (2003) ord, som en ”politik på upplysningens grund”. Denna allmänt vedertagna process byggde på ett antal på varandra logiskt följande steg. Gången kan beskrivas som att

- 1) ledande politiker kunde i samarbete med företrädare för de stora intresseorganisationerna ange en allmän politisk inriktning för sina reformsträvanden
- 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 antingen direkt ansvara för eller övervaka kommunernas genomförande av reformprogrammet

En rimlig benämning på denna demokratimodell är ”den starka statens” politiska kultur. Såväl de ”fyra” statsbärande partier som de stora intresseorganisationerna stod bakom denna syn på hur politik skulle bedrivas och deltog ofta både i utredningsverksamheten och i den administrativa genomförandeprocessen. 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 programmens 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 ett flertal 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 förvaltningsorganisationer under lång tid kom att spela en central roll i välfärdspolitikens uppbyggnad och praktiska utformning. Ämbetsverkens inflytande via sina ekonomiska resurser, råd, inspektioner och föreskrifter stod för idén om genomförandet av en nationell gemensam 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 styrningsmisanthropi.**

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

1. Stora nationellt omfattande politiska reformprojekt är mera sällan förekommande
2. Utredningsväsendet som reformpolitikens motor har försvagats kraftigt
3. Kritiken mot rationalism, expertstyre och central planeringstorskaliga 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 som t ex nedläggningen av Plan- och Bostadsverket 1988 och Skolöverstyrelsen 1991. Andra förändringar har skett långsammare som t ex 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 idag vissa av dessa ämbetsverk mera en slags centrala informations- och utredningsenheter. Misstron mot den rationalistiska, eller om man så vill, modernistiska, modellen för samhällsstyrning blev utbredd inte bara i Sverige utan i många västländer från 1970-talets mitt (Rothstein 1994, kap. 3 och 4). Ett tydligt tecken på detta är t ex sociologens Anthony Giddens senare böcker, särskilt om den sk. "trejde vägens" politik, där den tidigare socialdemokratiska planerings- och styrningsoptimismens kritiserats skarpt (Giddens 1998 och 2003)

På den mera övergripande samhällsideologiska nivån har framförallt 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 sk. maktutredningen som tillsattes av den socialdemokratiska regeringen 1985 och som levererade sitt slutbetänkande 1990 i form av en SOU (1990:44 "*Demokrati och makt i Sverige*"). Utredningens mest omtalade och uppmärksammade rapport var boken "Att lägga livet tillrätta" författad av historikern, tillika ledamoten av utredningen, Yvonne Hirdman. 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 skall förstås i ett maktteoretiskt perspektiv (SOU 1990:44, s. 244).

Hirdmans framställning tog sin utgångspunkt i en ambition att försöka destillera fram den styrningssideologi om förhållandet mellan staten och medborgarna som vägledde några av de mest framträdande socialpolitiska debattörerna och reformatörerna i grundläggningen 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 mera 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, symboliserat 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 bärandes 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, mera rationell, upplyst och socialt välanpassad och engagerad medborgare. Dessa socialreformatörer hävdade bland annat 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 att den delvis skulle utföras av särskild offentlig expertis, osv. Med ett så pass ideologiskt laddat begrepp som "kränkning" valde Hirdman att karakterisera de effekterna av denna politik för de enskilda medborgarnas autonomi. Det skall tilläggas att Hirdman var bland de första som pekade på problematiken med de omfattande steriliseringarna av medborgare från 1930-talet och framåt.

Jag har i ett annat sammanhang kritiserat Hirdmans analys för att ge en i grunden felaktig bild av de idéer som utgjorde grunden för den svenska socialdemokratis välfärdspolitiska ambitioner (Rothstein 1994, kap. 7). I detta sammanhang är emellertid den faktiska historieskrivningen av mindre betydelse, utan 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 kom att intensifiera sin kritik av "den starka statens" politiska kultur. Också i maktutredningens slutrapport från 1990 råder en huvudsakligen pessimistisk grundton vad gäller möjligheterna att på demokratisk väg styra samhällsutvecklingen. Bland annat anförde man 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. 20).

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 det stora grupper som upplevde maktlöshet inför de stora offentligt styrda byråkratiska system som hade skapats. 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 förskonat från stora misslyckanden där reformer visat sig ha såväl oväntade, avsiktliga som oönskade resultat (Pierre & Rothstein 2003). Bostadspolitiken (det s.k. miljonprogrammet) brukar ofta nämnas, särskilt med tanke på den etniskt baserade bostadssegregationen. Den svenska 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 arbetsmarknadspolitiken utsatts för stundtals förödande kritik (Rothstein & Bergström 1999). Den stundtals intensiva debatten om steriliseringspolitikens grunder bör naturligtvis läggas till här (Tydén 2002, se även Hirdman & Lundberg 2002).

### **Från genomförande av reformer till statlig ideologiproduktion**

Frågan är vad som har hänt med de berömda självständiga opartiska svenska ämbetsverken under denna tid av planeringspessimism och styrningsdysentropi. Om de inte längre används för att genomföra central planerade nationellt enhetliga reformer, vad är då deras ”raison d’être”. Just när det gäller EU har man nyligen kunnat finna ett svar på detta. 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*. Bakgrunden till utredningens förslag var 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 som bedrivits av olika ideella intresseorganisationer. Man betonar att verksamheten är opartisk och pluralistisk. Upplysningsverksamheten består av en informativ internetsida ([www.EU2004.se](http://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 en liten sommardebatt – några få tidningars ledarsidor påpekade 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.

Frågan är hur man skall se på en händelse som detta. Ett svar på frågan gavs faktiskt för drygt trettio år sedan. Då publicerade en då mycket uppmärksammas fransk marxistisk filosof, Louis Althusser, en artikel om *ideologiska statsapparater* vilken fick ett stort genomslag i dåtidens av vänsterideologi starkt präglade politiska debatt. I denna uppsats gjorde han nämligen ett intressant tillägg till den då mycket omdiskuterade marxistiska teorin om den kapitalistiska statens karaktär. Denna var inte längre bara att se som ett organ för hanterandet av den borgerliga klassens gemensamma intressen. Det handlade således inte bara om poliser, domstolar, militärer och kronofogdar för att ordna marknadsrelationernas logik och hålla 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 klasssamhällets 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 statsapparatus förändrade 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 TV-politik 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 1979). Vad som är nytt under 1990-talet är inrättandet av ett antal ämbetsverk som i huvudsak kan sägas ha renodlat ideologiska uppgifter. Bland dessa kan nämnas Folkhälsoinstitutet, Högskoleverket, Glesbygdsverket, Ungdomsstyrelsen, Nationella sekretariatet för genusforskning, Diskriminerings-, Barn-, Jämställdhets- 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 skall 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”. I riksdagspropositionen. (1997/98:16) angående inrättandet av Integrationsverket sägs att , ”...en organisatorisk förändring är nödvändig för att integrationspolitik skall uppfattas som trovärdig och kunna förverkligas och för att de synsätt som ligger till grund för politiken redan från början skall 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 skall ta fram värdegrunder för bland annat 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 ämbetsverk egenbild är intressant i det att man ser sig som en glesbygdens 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 glesbygdens intressen av bättre kommunikationer, service och annat. Hon varnar för glesbygdens tilltagande utarmning. Det är mycket siffror, men ibland blir argumentering nästan poetisk: ”få har beaktat att det är en del av den svenska folksjälén som håller på att försvinna. Öppet landskap, gamla vackra gårdar, byar, havsvikar,

insjöar, skogvägar, gläntor, vidder, hav, skog, åkrar och skogar.” (*Dagens Nyheter* 990113). Utflyttningen är så omfattande att Enochsson uppmanar till en politisk kraftsamling. Samtidigt kan man ju inte som företrädare för landsbygden måla allting i svart ity då mister man 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* 981025). Staten tar här uppenbart ett ansvar för att skapa en ny folkrörelse. I förlängningen kan man se en slags förstatligande av det civila samhället.

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* 991005).

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 (Sveriges Riksdag, Motion 2000/01: N371).

Ett annat exempel på denna ideologisering av statsförvaltningen är Ungdomsstyrelsen, också med en före detta 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 bland annat 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) mera resurser till de politiska ungdomsförbunden, etc. (*Göteborgsposten* 990124).

Ett tredje exempel är Högskolverket som ingalunda ser sig som en myndighet som skall 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. Istället för att se till högskolelagens bestämmelser, nämligen att verksamheten skall "avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildning som i forskning" startade hon ett eget system för utvärdering. "Istället för att fokusera på utbildningens kvalitet" skrev hon, skall man jämföra universitet och högskolor vad gäller grad av "jämförbarhet, 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 (*Svenska Dagbladet* 990808, *Dagens Nyheter* 990523).

Till denna uppräkningslista av exempel på ideologiska statsapparater kan man lägga de många nya ombudsmännen. JO (Justitieombudsmannen) och KO (Konsumentombudsmannen) har fått sällskap av JÄMO (Jämförbarhetsombudsmannen), HOMO (Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning), BO (Barnombudsmannen) HO (Handikappsombudsmannen) 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. JÄMOs många nederlag när det gäller 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 vad gäller tillgången 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

(Diskrimineringsombudsmannen) kritiseras för att inte använda regelverket tillräckligt tufft, svarar han att just opinionsbildning är en viktigare uppgift (*Pedagogiska magasinet* 98 12 02). Även på dessa ämbetsverks hemsidor framhålls att man ser opinionsbildning är en central del av verksamhet. Handikappsombudsmannen 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](http://www.ho.se) 040206). 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 skall vara ett alternativ till den världsbild som sprids i de kommersiella ungdomstidningarna, man vill ”skapa motbilder till de stereotyper” 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, mm (uppgifterna är hämtade från [www.glod.com](http://www.glod.com), oktober 1999). På många skolor finns en sk. eldsjäl som ansvarar för att tidningen delas ut och hålls tillgänglig. Däremot så 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 ställer ett par frågor. För det första, finns det någon demokratisk insyn eller styrning av vilket budskap staten skall förmedla till dagens ungdomar. För det andra, kanske gör 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* 990709 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 ett statlig myndighet som Folkhälsoinstitutet.

## Byråkratiernas ideologiska kamp

Ett utfall av denna ideologisering av statsapparaten som möjligen inte varit förutsett är att den ideologiska kampen i samhället ibland kommer att utspela sig mellan olika myndighetschefer istället 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" författad 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. Man menade därifrån att boken i alltför stor utsträckning byggde på biologiskt grundade resonemang om mäns och kvinnors olikheter, istället för att se på dessa skillnader som socialt och kulturellt konstruerade. En tämligen hätsk debatt utspelade sig i media (inläggen samt brevväxlingen mellan myndigheterna finns utmärkt sammanfattade på Folkhälsoinstitutets hemsida: [www.fhinst.se](http://www.fhinst.se) varifrån nedanstående citat är hämtade).

Jämo vände sig mot att boken kunde motverka Jämös skolarbete där man genom "medieanalyser av subjekt/objektpresentationer ger elever och personal redskap för att genomskåda utseendefixerande beteenden och modetrender" (detta är lite förvånande, ity det finns vad jag kunnat se inget i Jämös 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 "är inte 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 så tillvida att Folkhälsoinstitutet vidgick att boken hade vissa brister, men istället för att dra in den så valde man att gå ut till landets rektorer med ett korrigeringsbrev med förslag om att den skulle kompletteras av 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 skall 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 vad gäller 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 prägla 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 skall reproduceras är helt enkelt än så länge alltför stor, även i det jämställda Sverige.

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 kopplade 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 mera 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 90-talet nästan enbart har ideologiska uppgifter. Istället 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 skall 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 här betydande förändringar under den studerade perioden i syn på betydelsen av detta medel för samhällsstyrning. Det är framförallt 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 skall 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 huvudsak. 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. Istället skriver och propagerar de för att påverka riksdag och, kanske främst, regeringskansliet. Det innebär att dessa myndigheter inte används för att i den parlamentariskt-demokratiska styrningskedjan genomföra ”i demokratisk ordning fattade beslut”. Istället 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 partiväsendets 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 mfl. 2000).



Problemet är att om nu produktionen av nya idéer och den ideologiska debatten blivit en sak för olika ämbetsverk och andra byråkratier, varför behövs då alls 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 skall säga (om de alls skall säga något) ifråga om på vilka villkor unga män och kvinnor skall leva ihop, kan föras mellan de politiska partierna eller olika feministiska organisationer istället för mellan två myndigheter. Landsbygdens intressen bör rimligen också detta vara en sak som partierna argumenterar om. Och ungdomarnas intressen hör kanske bättre 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 dem kodifierats i grundlagen i realiteten saknar stöd hos de politiska partierna. Den svenska grundlagen (dvs Regeringsformen) är nämligen mycket tydlig, myndigheterna är till för att genomföra av riksdag och regering beslutade lagar och förordningar. De skall dessutom göra detta under mycket bestämda restriktioner, nämligen under iakttagande av principerna om ”saklighet” och ”opartiskhet” (Regeringsformen 1:9). Regeringsformen stadgande ger därmed knappast något utrymme för den typ av ideologiska kampanjer och politisk opinionsbildning som nu förekommer av det slag av myndigheter som nämnts här. Kraven på opartiskhet och saklighet gäller enligt vad som stadgas i Regeringsformen 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, så 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, och varför behövs då de politiska partierna? De riskerar att alltmer bli marknadsförare av de politiska uppfattningar och ståndpunkter som producerats i de ideologiska statsapparaterna 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 & Homberg 1996). Istället har de ansetts vara viktiga för att tillskapa de ideologiska plattformar som de facto är den artikulerade politiska folkviljan. I denna modell av den representativa demokratin är det meningen att framförallt de politiska partierna (men även intresseorganisationer och media) skall spela en central roll när det gäller att omvandla vad medborgarna vill åstadkomma till någorlunda ideologiska politiska program och ståndpunkter (Schattschneider 1942, Schattschneider & Adamany 1975). Som det formulerats av en av huvudarkitekterna bakom den svenska grundlagen – statsvetarprofessorn Jörgen Westerståhl: "Ståndpunkterna – i form av partiprogram, principiella riktlinjer, valprogram, allmänna och mera utformade förslag och konkreta ställningstaganden vid politiska avgöranden – är partiernas främsta konkurrensmedel" (Birgersson & Westerståhl 1989). Folkviljan skall således inte kanaliseras genom utan *konstrueras* av de politiska partierna. Enligt denna princip innebär parlamentarisk demokrati att staten skall göra som folket vill, såsom denna folkvilja artikulerats av de politiska partierna. Genom utvecklingen av systemet med ideologiska statsapparater vänder man emellertid detta på huvudet och etablerar den rakt motsatta principen – att demokrati är när folket gör som staten vill. Den parlamentariskt-demokratiska styrningskedjan i Sverige snurrar alltfört, men den snurrar numera baklänges.

## Referenser

Althusser, Louis. 1976. *Filosofi från en proletär klasståndpunkt*. Lund: Cavefors, 1976.

Birgersson, Bengt-Owe och Jörgen Westerståhl. 1989. *Den svenska folkstyrelsen*. Stockholm: Publica - Allmänna förlaget.

Elander, Ingemar. 1978. *Det nödvändiga och det önskvärda: En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940-72*. Lund: Arkiv Förlag.

Esaiasson, Peter och Sören Holmberg. 1996. *Representation from above : members of Parliament and representative democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth.

Giddens, Anthony. 1998. *The third way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.

Giddens, Anthony. 2003. *The progressive manifesto : new ideas for the centre-left*. Cambridge: Polity Press, 2003.

Hermansson, Jörgen. 1993. *Politik som intressekamp*. Stockholm: Norstedts.

Hermansson, Jörgen. 2003. *Politik på upplysningens grund*. Malmö: Liber förlag.

Hirdman, Yvonne. 1989. *Att lägga livet tillrätta*. Stockholm: Carlssons förlag.

Hirdman, Yvonne & Lundberg, Urban. 2002. "Fakta faller faktoiden om steriliseringarna", *Dagens Forskning* 24 maj 2002.

Oscarsson, Henrik. 2001. Den svenska partirymden. Väljarnas uppfattningar av konfliktstrukturen i partisystemet 1956-1996. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen

Oscarsson, Henrik & Holmberg, Sören. *Kampen om Euron*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-Institutet, 2004.

Ostrom, Elinor. *Governing the Commons*. 1992. Cambridge: Cambridge University Press.

Petersson, Olof, mfl. 2000. *Demokrati utan partier?* Stockholm: SNS-Förlag

Pierre, Jon & Rothstein, Bo (red). 2003. *Välfärdsstat i otakt : om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Malmö. Liber förlag.

Rothstein, Bo & Bergström, Jonas. 1999. *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS förlag.

Rothstein, Bo. 1994. *Vad bör statens göra. Om välfärdstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.

Schattschneider, E. E. and David Adamany. 1975. *The semisovereign people : a realist's view of democracy in America*. Hinsdale, Ill.: Dryden P.

Schattschneider, Elmer Eric. 1942. *Party government*. New York;

Statens offentliga utredningar (SOU) 1990:44.

Statens offentliga utredningar (SOU) 1997:57.

Statens offentliga utredningar (SOU) 2004:84.

Tydén, Mattias. 2002. *Från politik till praktik : de svenska steriliseringslagarna 1935-1975*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.