

KURT HOLMGREN:

## Efter regeringsskiftet

*I samband med regeringsskiftet 1976 skedde ett antal personförändringar inom Kanslihuset. Det var fullt naturligt att de gamla statsrådets personliga informationssekreterare måste bytas ut, och detsamma gällde i de flesta fall statssekreterarna. Två statsvetare i Uppsala har redan nu studerat hur bytena gått till. Kurt Holmgren, fd regeringsråd och innan dess statssekreterare, har läst boken och kommenterar den här.*

*Särskilt intresseväckande är att konstatera, att den nya regeringen lagt ner ett betydande arbete på att placera socialdemokrater på högre poster. Detta verkar nästan som ett politiskt camaraderie och tar möjligen inte tillräckliga hänsyn till den nya grundlagen. Det är dessutom farligt, menar han, att ge ämbetsmännen intryck av att befordran till statsförvaltningens chefs-tjänster alltid skall ske på politiska grunder.*

Det var från början klart, att det borgerliga regeringstillträdet hösten 1976 måste medföra åtskilliga personförändringar i Kanslihuset, särskilt på högre poster. En del befattningar uppfattades som klart politiska – statssekreterartjänsterna (även när vederbörande nått posten på grund av vanlig meritrekrytering som t ex herr Hasslev i Kommunikationsdepartementet) och informationssekreterarna. På andra tjänster hade under Palmeregierungens senare år skett en viss, mer eller mindre medveten, mer eller mindre maskerad, politisk rekrytering, som på sina håll kunde göra personmiljön i ett departement otrivsamt för nya statsråd av borgerlig typ. Å andra sidan skall det inte glömmas, att också hos departementsmän med socialdemokratisk åskådning sedvanlig ämbetsmannaloyalitet nog i allmänhet var till finandes och kunde väntas fungera även under en icke-socialistisk regering. Dessutom är det anledning påpeka – vilket tidningarnas och samhällsvetenskapens skribenter ofta har en benägenhet glömma – att också i departementen flertalet frågor är sådana, att den rätta lösningen blir oberoende av slutsfattarens politiska färg.

Det kan synas något tidigt att redan hösten 1977 statsvetenskapligt behandla personförändringar i departementen vid regeringsskiftet ett år tidigare. Det har nu i alla fall ett par unga forskare på Stockholms universitet, Anders Borg och Torbjörn Larsson, ambitiöst gjort; det är all anledning notera deras iakttagelser och slutsatser i skriften "Regeringsskiftet 1976 – personer, utredningar, propositioner" (Forskningsrapport 1977: 2 Statsvetenskapliga institutionen).

Ett inledande kapitel behandlar samordningsproblemen i regeringsarbetet. Här har sedan 1950-talet statsrådsberedningen varit ett betydelsefullt organ, men det är klart, att samordningsfrågorna blir mer krävande i en koalitionsregering. I skriften får man veta, hur statsrådsberedningen blivit statsminister-centerledarens huvudsakliga kontrollorgan, medan för de två andra kombinerade ministrarna, partiledarna Bohman och Ahlmark, skapats särskilda samarbetsgrupper, som verkar självständigt men i nära kontakt med den av herr Fälldin ledda statsrådsberedningen. I skriften talas om att statsrådsberedningen består av två delar, det egentliga statsministerkansliet och rättschefens avdelning, i boken betecknad som de konsultativa statsrådets kansli. Det sistnämnda är en missledande uppgift. Konsultativa statsråd av äldre sort (typ Stenberg – Linnér, Schlyter – Nothin, Rune Hermanson – Sven Eric Nilsson) finns inte längre. Statsråd som Ingegerd Troedsson och Birgit Friggebo är ju realiter vice-ministrar och ingalunda administrativa konsulter.

Det hade varit värt att påpeka, att rättschefen i statsrådsberedningen under den nya ordningen fått sin roll utökad just genom frånvaron av riktiga juristkonsulter. I den mån justitieministern och hans folk ej ryckt in i den fd konsultrollen har något av det tidigare konsultansvaret kommit att vila just på denne rättschef.

#### Personförändringar

Det mest intressanta i Borg-Larssons bok är naturligtvis uppgifterna om personförändringarna, vilka avser perioden oktober–feb-

ruari 1977, alltså den Fälldinska regeringens första fem månader. Här visar det sig vara fråga om 93 avgående och 137 nyanställda "på handläggande nivå och uppåt", alltså en markerad ökning. En väsentlig del av ökningen gäller politiskt rekryterade eller fungerande personer; man kan anta att det gäller sådana nyanställningar, vilka skett för att ovana borgerliga ministrar omkring sig skall få se några liktänkande människor, med vilka de kan rådföra sig mera öppet än med obekanta kanslihusmän, inkörda under den långa socialdemokratiska tiden.

En granskning av de nyrekryterades bakgrund visar en något högre formell utbildningsgrad och något längre arbetslivserfarenhet än under Palmes tid, vidare en ökning av förvärv från privata företag. Här är det anledning framhålla, att på grund av de lägre lönerna på chefsposter i departement och verk samt väl också på grund av bristande talangjaktförmåga på den allmänna sidan, staten hittills blott i ringa mån förmått dra till sig kapaciteter från näringslivet. I stället har detta med stor finurlighet förmått locka över dugliga statstjänstemän, tex Nordenfalk s:r och Lassen till Esselte, Mossberg till Cellulosabolaget, Lindh till Euroc, Sundén och Höök till Jernkontoret, Strömberg och Källner till Svenska bankföreningen, Sundquist till Sveriges grossistförbund.

Borg-Larsson noterar vissa skillnader i de olika koalitionspartiernas sätt att nyrekrytera. Här kan det vara värt nämna att i fråga om statssekreterartjänsterna, som allmänt förmodas vara så förskräckligt politiska, en benägenhet att lita till vanliga ämbetsmän av hög kvalitet kunnat förmärkas även vid den

sista rekryteringen – t ex Leifland kabinettssekreterare i UD, Montgomery i Justitiedepartementet, Nordbeck i Försvarsdepartementet, Furbäck i Kommunikationsdepartementet, Nordenfalk j:r i Handelsdepartementet. Det är för övrigt inte utan intresse att konstatera, att det mest är de moderata statsråden som velat ha vanliga ämbetsmän även för statssekreterarfunktionen.

Borg-Larssons utredning kunde med hänsyn till sin titel mycket väl ha omfattat Fälldin-regeringens oförtrutna arbete att – på basis av en av Olof Palme överlämnad lista – skaffa reträttposter åt en del avgående, markerat politiska socialdemokratiska tjänstemän. I det fallet är det ju också fråga om personförändringar i anledning av regerings-skiftet. Trots att de båda statsvetarna endast mera förbigående berört saken, må det framhållas, att ett naturligt politiskt camaraderie här tycks ha drivits något långt. Föga uppbyggligt har det i alla fall varit att i tidningarna läsa, hur ett utpräglat tekniskt chefskap som generaldirektörstjänsten i Meteorologiskt-Hydrologiska Institutet – där posten hittills ganska konsekvent besatts med goda fackmän – i tur och ordning erbjudits olika politiska tjänstemän av skiftande typ för att till sist hamna hos en fd socialdemokratisk journalist, vilken nyligen av olika skäl mist en chefstjänst inom ett helt annat område. Över huvud är det märkligt, hur det även i borgerlig press ganska ofta såsom något helt naturligt dryftats, vilka *politiska* kandidater som står i tur till inte bara landshövdingposter utan även verkcheftjänster, med förbigående av framstående fackmän på området.

### Förvaltningskunskap

Till sist: Borg-Larssons bok är ett gott bidrag till den del av statskunskapen, som på engelska kallas "public administration", på svenska lämpligen förvaltningskunskap. Denna vetenskapsgren är i Sverige mycket ny – blott några decennier gammal. Att man börjat studera den ständigt växande förvaltningen främst med hänsyn till dess faktiska funktioner, ej som tidigare mera ur synpunkten av dess juridiska reglering som del av ämnet offentlig rätt eller förvaltningsrätt, är högst tillfredsställande.

I sammanhanget är det dock anledning framhålla, att man inte helt får släppa kontakten med gällande grundlagsregler. Det är ur den synpunkten beklagligt, att man ingenstans i Borg-Larssons arbete – där det i så hög grad rör sig om utnämningar av politiska skäl – ordentligt erinras om innehållet i nya regeringsformen 11:9 st 2: Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. (I gamla regeringsformen § 28: Konungen fäste, vid alla befordringar, avseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet icke på deras börd.) Även tidigare har man visserligen menat, att för ett begränsat antal tjänster hänsyn till politisk renlärighet kan innefattas i uttrycket "sakliga skäl". Att, som nu tendensen blivit, låta önskemålet om belöning och reträttposter åt utpräglade partigångare bli ett naturligt inslag i diskussionen är knappast lyckligt. Alldeles oavsett grundlagsregeln kommer benägenheten att låta partifolket få stort företräde lätt att försämra rekryteringen till statlig tjänst under en tid, då det är viktigare än nå-

gonsin att få allmändugligt folk av hög kvalitet till statstjänstens topposter. De flesta av de unga kapaciteter, som hittills lockats av statstjänsten, är dock personer utan markerad partifärg. Får sådana män och kvinnor det intrycket, att de högre posterna i stor utsträckning är vikta för partigångare av olika slag, är det fara värt, att vederbörande i stället söker sig till enskild tjänst – banker, företag, organisationer – där lönen är högre och avancemangsmöjligheterna även till chefsposter obegränsade.

En sådan förändring skulle uppenbarligen vara till skada för den statliga rekryteringsstandarden; man får hoppas, att våra nya makthavare har sinne för sådant och inte sagt att ej framstående politiker med chefsegenskaper kan bli goda ämbetsmän – än den rent politiska insatsen. Därmed är inte sagt att ej framstående politiker, med chefsegenskaper kan bli goda ämbetsmän – Erik Huss och Arne Lundberg, Gunnar Heckscher och Alva Myrdal är exempel härpå.