

TOMMY MÖLLER:

## Maktens nätverk

*Maktutredningens senaste rapport – Maktens nätverk – behandlar endast riksdagens roll i förbigående. I stället kartlägges omfattningen av regeringens kontaktnät med andra aktörer i samhället men tyvärr inte vilken tyngd de olika kontakterna har eller i vilken riktning de går.*

*Vi får inte något svar på frågan om regeringen styr riket men en inblick i hur den försöker att göra det, dvs hur regeringen regerar.*

*Fil dr Tommy Möller är universitetslektor i statskunskap vid Uppsala Universitet.*

Utgångspunkten för maktutredningens senaste rapport – "Maktens nätverk" – är en av nyckelmeningarna i regeringsformens inledningskapitel: "Regeringen styr riket" (RF 1:6). "Ingen poet kunde sammanföra tre ord med samma tunga, ödesmättade klang", skriver Olof Petersson i bokens inledning, och konstaterar därefter att denna mening kan läsas på två olika sätt; dels som en konstitutionell norm, vilket det i en rent teknisk, författningsmässig mening är, dels som en empirisk hypotes. Det är det senare betraktelsesättet som ligger till grund för Peterssons bok; styr regeringen riket?

Det är en frågeställning som inte är helt perifer. Det är bara 15 år sedan vi fick en ny författning. Syftet med författningsreformen var att upphäva den klyfta som förelåg mellan norm och verklighet; vi skulle i fortsättningen inte ha två författningar, en formell och en reell. Är 1974 års RF redan passé? Har den blivit förbisprungen av utvecklingen? Återspeglar inte vår nya författning det faktiska styrelseskicket? Består RF redan av ett antal "döda" bokstäver?

Något annat sätt att tolka Peterssons ansats finns inte. I förordet till boken poängteras just skillnaden mellan "den formella författningens regelverk" och de verkliga beslutsprocesserna maktstrukturerna. "Man kan se maktutredningen som ett bidrag till försöken att tolka det faktiska styrelseskicket i dagens Sverige", deklarerar maktutredningens ordförande.

Det är numera idén om *parlamentarismen*, riksdagens överhöghet gentemot regeringen, som ligger till grund för vår senaste författning. "All offentlig makt utgår från folket" heter det i RF 1:1. "Riks-

dagen är folkets främsta företrädare" i RF 1:4, och i RF 1:6, som inledningsvis nämndes, framgår att regeringen är "ansvarig inför riksdagen". Bilden är mycket tydlig: folket — som är källan till all offentlig maktutövning — väljer riksdag, som i sin tur utser regering, som i sin tur "styr riket". Det är detta som brukar kallas den demokratiska styrningskedjan. Det som ur strikt konstitutionell synvinkel vore intressant att få belyst när maktutredningen skall tolka det faktiska styrelseskicket, är därför inte bara regeringens roll, som behandlas i "Maktens nätverk", utan även riksdagens. Lyckas den fylla ut sin centrala roll i styrningskedjan? Och hur förhåller det sig egentligen med relationerna mellan riksdag och regering? Överensstämmer de med den konstitutionella normen, som klart betonar riksdagens överhöghet?

Den norska maktutredningen kunde konstatera att stortingets makt successivt minskat under senare år; partikanslierna hade stärkt sin ställning gentemot de folkvalda, organisationernas och förvaltningens makt hade ökat, och det hade ägt rum en initiativförskjutning från stortinget till regeringen. Alla centrala organ tycktes ha blivit mäktigare på stortingets bekostnad. Det vore knappast ett uttryck för en djupsinnig och halsbrytande originalitet att våga gissningen, att samma mönster gäller även i Sverige. Den i regeringsformen mycket konsekvent formulerade principen om riksdagen som folkets främsta företrädare, som den primära förvaltaren av all den makt folket lämnar ifrån sig, motsvarar, av allt att döma, i allt mindre utsträckning vårt verkliga styrelseskick. Att det ägt rum en förskjutning av den parlamentariska grundidén, som innebär

att parlamentarismen i dag är någonting annat än tidigare, när parlamentarikerollen var en annan, fjärran från partipiskor, förändrar inte detta faktum.

### Regeringens kontaktnät

Nu behandlar som sagt inte "Maktens nätverk" riksdagens roll, annat än i förbigående. Boken handlar i stället om det organ som enligt regeringsformen fått sig tilldelat uppgiften att styra riket, nämligen regeringen. Och det från en utgångspunkt som i förstone kan förefalla väl begränsad för att tillföra några mer betydelsefulla kunskaper om hur detta centrala organ faktiskt fungerar, d v s ytterst om vilken maktställning den styrande makten har i praktiken. Någon "styrningsanalys" är det nämligen inte fråga om; syftet med undersökningen är — endast, frestas man att tillägga — att kartlägga det kontaktnät som finns mellan regeringen och andra aktörer i samhället. Petersson kartlägger *omfattningen* av regeringens, eller rättare sagt regeringskansliets, kontakter med myndigheter, riksdagsutskott, intresseorganisationer, företag, massmedia etc. Det handlar om såväl formella som informella kontakter. Vilken tyngd de olika kontakterna har undersöks inte. En heldagssittning mellan statsministern och LO-ordföranden om skattereformen ger således inte mer utslag än ett hastigt telefonsamtal mellan en departementssekreterare och en handläggare i underordnad befattning på LO om en tämligen betydelselös fråga. Inte heller undersöks vem som tog initiativet, något som hade varit av visst intresse. I vilken riktning går egentligen påverkansströmmarna? Går de mestadels från regeringskansliet är detta förmodli-

gen ett uttryck för att regeringen "styr riket", går de istället *till* regeringskansliet bör det omvänt vara ett uttryck för sår-intressenas försök att påverka regeringen.

Trots den ensidiga inriktningen på kontakternas omfattning bidrar Peterssons undersökning till att ge ny och i flera avseende fundamental kunskap om den styrande makten i Sverige. Ty även om vi inte får något svar på frågan om regeringen styr riket, eller snarare kanske i vilken utsträckning den gör det, få vi i alla fall en inblick i *hur* den försöker att göra det, d v s hur regeringen regerar. En nyckelmening återfinns i slutet på boken när Petersson beskriver statsrådets vardag: "Uppvaktningarna, anförandena och studiebesöken avlöser varandra i en ändlös rad. Den lite naive kanske frågar inför detta maratonlopp genom det organiserade Sverige: när har de egentligen tid att regera? Svaret är givetvis mycket enkelt: det är detta som idag är att regera." (s 170).

### Det svenska särdraget

Petersson har i olika sammanhang hävdad att svensk politisk kultur kännetecknas av informalitet och öppenhet, "hygglighet" och pragmatisk resultatriktning. *Hur* saker görs är inte det centrala, det avgörande är *att* de görs, och att så många som möjligt står bakom. Boken handlar visserligen inte primärt om den svenska beslutskulturen, men vid flera tillfällen framskymtar resultat som styrker tesen om det svenska särdraget; framförallt gäller detta frånvaron av hierarkiska inslag, vilket är möjligt att utläsa av kontakternas konfigurationer. I den mån man kan tala om regeringskansliet som en hierarkiskt uppbyggd pyramid råder det en direkt

förbindelse mellan dess spets och dess botten. Samma sak gäller regeringens kontakter mot övriga aktörer; det är statsråden — som i kraft av sitt resande — har de tätaste kontakterna med partiorganisationen, även på lokal nivå, med kommunala företrädare, med regionala och lokala företrädare för det ämbetsverk som lyder under departementet etc. Skulle den hierarkiska principen gälla, skulle dessa kontakter tvingas passera ett halvdussin nivåer innan de nådde fram till statsrådet. Nu finns en direktlinje.

---

*Syftet med undersökningen är att kartlägga det kontaktnät som finns mellan regeringen och andra aktörer i samhället.*

---

Uppenbarligen sker mycket av maktutövningen i dagens Sverige genom informella och personliga kontakter. Regeringen har byggt upp ett finmaskigt och närmast heltäckande nätverk med alla betydelsefulla aktörer i det svenska samhället. Det är för att försöka sammanfatta bokens alla tabeller i en mening, en minst sagt imponerande kontaktfrekvens som i stort sett alla i kanslihuset uppvisar mot i stort sett samtliga de undersökta aktörskategorierna.

### Principiellt intressanta resultat

Boken innehåller som sagt åtskilliga tabeller. Låt mig bara lyfta fram fyra principiellt intressanta resultat.

1. I stort sett samtliga av de tillfrågade har kontakt med myndigheter; 62 procent har det minst en gång i veckan. Detta indikerar att samspelet mellan regering och

förvaltning är omfattande. Huruvida detta innebär att den svenska förvaltnings-traditionen, med vattentäta skott mellan regering och förvaltning, är på upphällningen är svårt att avgöra eftersom något jämförande perspektiv inte föreligger (varken vad gäller förändring över tid eller hur den svenska förvaltningens autonomi förhåller sig till situationen i andra länder). Beroende på vad man nu avser med "styra" vore detta i och för sig inte ologiskt mot bakgrund av den demokratiska styrningskedjan; enligt RF skall regeringen ju styra riket, och ett av de mest centrala instrumenten den har till sitt förfogande är just förvaltningen. I RF 11:6 stadgas ju också uttryckligen att förvaltningen (i allt väsentligt) lyder under regeringen.

2. Anmärkningsvärt, men föga förvånande är de täta organisationskontakterna. Framförallt med LO som står i förbindelse med regeringskansliet, och detta naturligtvis inte enbart med det fackdepartement som LO:s verksamhet åtminstone formellt anknyter till, arbetsmarknadsdepartementet, utan med i stort sett samtliga departement. Inte minst med statsrådsberedningen och finansdepartementet.

Kontakterna med organisationerna är mer frekventa än med riksdagen; mot bakgrund av att regeringsformen inte innehåller några som helst korporativa drag är detta av visst intresse, särskilt med tanke på den djupa principiella motsättningen som föreligger mellan parlamentarismens och korporatismens idé. När det gäller organisationskontakterna är det också värt att notera att de skiljer sig något från den allmänna bilden som tonar fram vad gäller departementens centrali-

tet. Finansdepartementet, som annars spelar en framträdande roll såväl internt i kanslihuset som vad gäller externa kontakter, hamnar långt ned på listan. Organisationerna vänder sig primärt till fackdepartementen. Hans Bergström beskrev i sin avhandling vad som inträffar i samband med regeringsskiftet och konstaterade att nyutnämnda statsråd snabbt riskerar att "departementaliseras". De blir, omedvetet eller ej, sektorsfångar; uppslukade av den egna sektorns problem blir de närmast någon sort ambassadörer för denna sektor snarare än det de egentligen förväntas vara: företrädare för helheten. Möjligen kan man tolka det ovan nämnda mönstret så att fackdepartementen håller på att utvecklas till särintressenas ambassader.

3. Genom en dimensionsanalys på hela materialet, med syftet att urskilja nätverkens strukturering, utkristalliseras tre dimensioner: (1) kanaler för opinionsbildning (kommuner, allmänhet/uppvaktningar, massmedia, organisationer, partier); (2) förvaltningen (kommittéer, ämbetsverk, riksdagen); (3) "ekonomi" (företag och internationella kontakter). Denna tredelning är intressant genom att den anknyter till etablerade maktteorier. John Kenneth Galbraith talar exempelvis om "betingad makt", d v s makt som utövas genom övertalning eller utbildning och som påverkar vår övertygelse, om "tvingande makt", d v s sådan makt som framtingar ett visst beteende genom sanktioner (eller hot om sanktioner), samt om "kompensatorisk makt", d v s genom någon form av belöning. Även om man kan diskutera vissa av Peterssons tolkningar av vad som förenar de olika aktörstyperna inom de olika dimensionerna, är detta

en utomordentligt fyndig infallsvinkel, typisk för Petersson. I förlängningen av dessa tre maktkällor ser han rentav den fornnordiska mytologin: är det Oden, Tor och Frej som framskymtar bakom maktspelet i dagens Sverige? frågar han.

4. Det finns tre teorier om hur makten i ett samhälle kan vara strukturerad: efter en funktionell princip, efter en sektoriell princip och efter en territoriell princip. De kan förekomma samtidigt, parallellt, även om det finns latenta konflikter mellan dem. Bostadsdomstolen är ett exempel där alla tre principerna förenas; det är frågan om en funktionell princip i så måtto att det handlar om rättstillämpning, om en sektoriell i så måtto att det är bostadssektorn som berörs, och om en territoriell genom att denna myndighet finns på central nivå. Den teori som har mest bärighet i undersökningen är den sektoriella. Detta är ett resultat som anknyter till den norska maktutredningens segmenteringstes; att samarbets- och konfliktlinjer i samhället inte går längs institutionsgränser utan genom dem. Det uppkommer nätverk inom samhällets olika sektorer; ett nätverk inom jordbrukssektorn kan exempelvis bestå av tjänstemän på jordbruksdepartementet, företrädare för LRF, ledamöter från riksdagens jordbruksutskott, forskare från lantbruksuniversitetet och journalister från tidningen Land. Karakteristiskt för sektoriella nätverk är att en viss värdegemenskap mellan de olika aktörerna utvecklas *även* om de har olika roller och utgångspunkter

för sin medverkan i nätverket, men framförallt får de en gemensam verklighetsuppfattning, en gemensam referensram.

### Sektorerna utmanas

Petersson avslutar med att ställa frågan om inte de sektoriella nätverkens storhetstid är på väg mot sitt slut. Det var under välfärdsstatens expansiva skede vårt samhälle sektoriserades. Nu utmanas sektorerna både inifrån och utifrån, vi befinner oss i en brytningstid. Det pågår sedan en tid exempelvis en avsektorisering i den kommunala organisationen; "områdesstrategin" (d v s kommundelsnämnderna) ersätter "sektorsstrategin" (facknämnderna). Den territoriella (lokala nivån) maktprincipen tränger ut den sektoriella.

Ambitionen med boken kan förefalla modest; Petersson, som noggrant redovisar de invändningar som kan resas mot undersökningen, vill som sagt kartlägga vilka som är involverade i den centrala beslutsstrukturen, och i vilken omfattning. Resultaten betraktar han åtminstone vara "ett flygfoto över spåren i snön". Det är en bra metafor. Man får en god överblick över hur regeringskansliets kommunikation med omvärlden ser ut. Men man ser inte vad det är för spår, eller åt vilket håll de går. I kombination med de övriga delrapporter maktutredningen arbetar med kommer dock dessa spår att bidra till en kartläggning av hur maktförhållandena ser ut i det svenska samhället.