

JAN WALLEMBERG:

## Svensk förvaltningspolitik

**D**en offentliga byråkratins makt i samhället är ett gammalt kärt diskussionsämne som fått förnyad aktualitet bl a genom den norska maktutredningens arbete. Där ses byråkratin som en av de starkt växande maktfaktorerna i ett modernt samhälle, framför allt på bekostnad av marknaden och politiken. Sverige har fått en egen maktutredning, klart inspirerad av grannlandets, och det är därför extra intressant att granska en bok om byråkratin som maktutredningens ordförande, docent Olof Petersson, skrivit (tillsammans med universitetsläraren Donald Söderlind). Det rör sig inte om någon enklare debattskrift, utan om en gedigen lunta på nästan 500 sidor, framför allt avsedd för grundutbildningen på universiteten. Finns här någon politisk slagsida som kan misskreditera maktutredningens kommande publikationer? Utsätts de oskyldiga studenterna för den socialistiska regeringens indoktrinering?

---

Donald Söderlind och Olof Petersson:  
**Svensk förvaltningspolitik.**  
Diskurs Förlag 1986

---

Låt mig börja med ett enklare innehållsreferat innan jag försöker besvara dessa frågor.

Boken har ett inledande och ett avslutande kapitel av principdiskuterande slag. Där redovisas t ex tre perspektiv på offentlig förvaltning, som är levande inom politik och samhällsdebatt, om än inte alltid lika pregnant som i denna bok. Den lagstyrda förvaltningen (i stort sett det klassiska liberala och konservativa idealet om rättsstatens klara regler och dess oberoende från politiska nycker),

den folkstyrda förvaltningen (den moderna trenden att folkmajoriteten har obegränsad legitimitet och via politiska organ bör styra förvaltningen helt efter rådande önskemål), samt den marknadsstyrda förvaltningen (de "nyliberala" kraven på privatisering, decentralisering och alternativ till de offentliga monopolen).

Mellan dessa principiellt analyserande kapitel befinner sig fem mer traditionella lärobokskapitel. Organisation benämnes det första av dem. Där behandlas olika typer av myndigheter, såsom ämbetsverk och affärsdrivande verk, där behandlas nivåuppdelningen central-regional-lokal, där behandlas ämbetsverkens självständighet och decentraliseringen. Personal benämnes det andra av "faktakapitlen", där såväl förhandlingsrätt, rekryteringsgrunder och tjänsteansvar, som attityder, facklig makt och löner behandlas. Normgivning och normtillämpning är nästa kapitel, och där redogörs för ramlagar, avregleringstrender och förvaltningsrättsliga detaljer som jävsregler o d. Finansiering följer därpå, och som namnet anger redovisas budgetprocesser och budgetsystem. Det sista av de beskrivande kapitlen gäller Kontroll, som i vanlig ordning syftar på JO, JK, RRV, Statskontoret, besvär o d.

Dessa fem faktakapitel (inramade av de två frågeställande) ger en mycket detaljerad och aktuell bild av svensk statsförvaltning, samtidigt som där finnes stora element av analys, diskussion och ifrågasättanden. En hel del aktuell forskning refereras också, även om man efterlyser en eller annan bok som kunde fördjupa vissa av frågorna.

Jag kan således inleda själva bedömningen med ett beröm på denna punkt;

boken är inte endast en torr faktasammanställning utan en diskuterande och ifrågasättande faktasammanställning som på många punkter väcker läsarens intresse. Författarna redovisar t ex tankeväckande kritik mot sådant som decentralisering, ramlagar, fackligt inflytande och politisk styrning. Dessutom finns ett berömvärd historiskt perspektiv som visar både på kontinuitet och spännande förändringstendenser. Det är ytterst vällovt att på detta sätt fördjupa förståelsen för den offentliga förvaltningen, och inte väja för att redovisa kontroversiella principmotsättningar och dunkla historiska ursprung. Alltför ofta underskattas studenternas förmåga och intresse i det avseendet. Även bokens karaktär av massiv tegelsten bör sättas in i ett sådant resonemang; folk kan läsa och folk orkar läsa — om det är intressant. Och denna bok är intressant.

Så till den svåra frågan om maktutredarens eventuella politiska snedvridning. I och med denna bok föreligger ju ett ypperligt instrument att indoktrinera en hel generation studenter, vilka senare kommer att fylla de viktiga posterna i stat och kommun. Trots upprepade försök att finna sådana indoktrineringstendenser måste jag ge upp försöket, och i stället ge författarna en eloge för den opartiskhet som genomsyrar framställningen. Här finns inga spår av någon sorts enkel socialistisk syn på den offentliga sektorn som alla goda gåvors givare, utan tvärtom en intressant problematisering av byråkratins struktur, funktion och roll i sam-

hället. Vill man vara petig kan man emellertid hävda att författarna kanske överbetonar den partipolitiska enigheten om förvaltningen, och att socialdemokraternas förnyelse- och förändringsarbete målas i väl ljusa färger.

Kritiken i övrigt rubbar inte det positiva helhetsintrycket. Men nog är titeln missvisande: *Svensk förvaltningspolitik*. För det första behandlas *staten*, inte kommuner och landsting (vilket i och för sig är tillräckligt), för det andra behandlas inte politik i förvaltningsfrågor, i betydelsen medvetna formuleringar om hur förvaltningen borde vara, utan i huvudsak existerande, historiskt framvuxen förvaltning. En bättre titel kanske vore *Svensk statsförvaltning*. Vad gäller språket finns en del att invända. Ibland flyter det bra och bildar en högst läsvärd helhet, men ibland blir det för mycket av staccatoliknande uppräbblingar av både fakta och spännande forskningsidéer. Detta drabbar kanske särskilt de diskussionsteman som tas upp; det blir ibland för mycket även för en garvad läsare, och man mistänker att studenterna kastas mellan olika principfrågor utan att de hinner stanna upp och begrunda djupet i var och en. Speciellt kapitel 1 och 2 skulle nog vunnit på en klarare strukturering och en viss sovring.

Sammanfattningsvis är dock helhetsintrycket positivt, och nog borde en och annan utanför studenternas led ha behållning av en sammanhållen förvaltningsbok av detta faktaspäckade och diskuterande slag.