

Göran Sundström och Marja Lemne Bo Smith-utredningen betraktad från andra sidan bron

I artikeln analyseras Bo Smith-utredningens problembeskrivningar och förslag till lösningar avseende statstjänstemännens rådgivning till politikerna utifrån ett svenskt perspektiv. Det konstateras att den typ av problem som utredningen diskuterar inte har varit framträdande i svensk debatt och forskning. I artikeln pekas på olikheter i de båda ländernas förvaltningstraditioner som kan förklara denna skillnad. För det första att de politiska ledningarna är större i Sverige än i Danmark, för det andra att det i Sverige finns krav på kollektivt beslutsfattande i regeringen medan det i Danmark råder ministerstyre, och för det tredje att de fristående myndigheterna och kommittéerna i Sverige har en klart uttalad roll att förse regeringen med beslutsunderlag medan styrelserna i Danmark inte deltar särskilt aktivt i rådgivningsarbetet till ministrarna.

År 2014 tillsatte Djøf – en dansk facklig organisation för jurister, ekonomer och samhällsvetare – en utredning med uppgift att analysera samspelet mellan politiker och tjänstemän på central, regional och lokal nivå i Danmark. Utredningen har fokuserat frågan om tjänstemännens rådgivning till politikerna i samband med att ny politik förbereds och utvecklas eller beslut ska fattas av politikerna (BSU, 2015: 11-12, 107). Utredningen har bestått av politiker, tjänstemän, forskare och medierepresentanter, och den har letts av den tidigare departementschefen för Arbetsmarknadsministeriet (Beskæftigelsesministeriet), Bo Smith, vilket avspeglas i utredningens namn: Bo Smith-utredningen (BSU, härefter kallad ”utredningen”). Hösten 2015 presenterade utredningen rapporten *Embedsmanden i det moderne folkestyre*.

I denna artikel analyseras utredningens problembeskrivningar och förslag till lösningar utifrån ett svenskt perspektiv. Artikeln behandlar endast de delar av utredningen som explicit rör frågan om statstjänstemännens rådgivning till politikerna. Tre frågor diskuterar: 1) I vilken utsträckning har de typer av problem som utredningen identifierar diskuterats i Sverige? 2) I vilken utsträckning kan skillnader mellan identifierade problem och debatter i Danmark och Sverige förklaras av olika sätt att organisera och etablerade normer, det som utredningen kallar förvaltningstraditioner? 3) Vilka reflektioner kan göras kring utredningens förslag till lösningar utifrån svenska erfarenheter och diskussioner?

Artikeln består av fem avsnitt. Efter denna inledning följer en beskrivning av utredningens problembeskrivningar och förslag till lösningar. Därefter jämförs de problem som debatterats i Danmark med de problem som debatterats i Sverige. I det fjärde avsnittet diskuteras några grundläggande drag i den svenska förvaltningstraditionen och dess betydelse för relationen mellan politiker och tjänstemän. Därefter analyseras utredningens problembilder och förslag med utgångspunkt i den svenska förvaltningstraditionen. Artikeln avslutas med några slutsatser.

BSU:s problembeskrivningar och förslag till lösningar

Problemen

Det grundläggande problem som utredningen tar avstamp i handlar om att den offentliga sektorn i Danmark har förlorat i legitimitet under senare år till följd av ett antal, vad utredningen benämner, ”saker”, dvs. beslut och reformer som på olika sätt gått snett på grund av försummelse eller genom att fel har begåtts inom det politisk-administrativa systemet (BSU, 2015: 11, 37-38). Dessa ”saker” har medfört att kritiker alltmer har börjat ifrågasätta kvaliteten på tjänstemännens rådgivning och beslutsunderlag till politikerna.

Utredningen menar att olika större samhällsförändringar har förändrat villkoren för tjänstemännens rådgivning till politikerna. Särskilt pekas den tilltagande medialiseringen ut, men det handlar även om ett snabbare beslutstempo och en ökad risk för överbelastning, ett ökat fokus på ansvarsutkrävande och en rädsla att göra fel, mindre stabila strukturer avseende såväl anställningsförhållanden som interna och externa relationer samt ett ökat behov hos ministrarna av rådgivning från tjänstemän (BSU, 2015: 226-231; jfr Knudsen, 2007: kap. 7 och 8).

Mer precist har debatten i Danmark handlat om en sjunkande kvalitet i tjänstemännens rådgivning och beslutsunderlag till ministrarna, som beror på att deras politisk-taktiska rådgivning har kommit att dominera, och delvis gå ut över, den sakliga och juridiska rådgivningen (BSU, 2015: 231). Skiljelinjen mellan partipolitik och förvaltning har därmed alltmer kommit att suddas ut. Detta gäller främst inom departementen. Utredningen konstaterar att chefs-tjänstemännen för de mer självständiga styrelserna (som kan liknas vid statliga förvaltningsmyndigheter i Sverige) allmänt har en betydligt mer begränsad roll som rådgivare i Danmark (BSU, 2015: 139-140). Styrelserna faller därför i huvudsak utanför utredningens vidare analyser.

Utredningens övergripande slutsats är att kvaliteten i tjänstemännens rådgivning till politikerna inte är så låg som görs gällande i debatten. Tvärtom menar den att relationen mellan politikerna och tjänstemännen överlag fungerar

erar bra. Samtidigt pekar den på fyra förhållanden i denna relation som kan förbättras.

För det första är tjänstemännen osäkra på vilka grundläggande regler och normer som gäller för deras rådgivning till politikerna svaga. Utredningens visar genom hypotetiska situationsbeskrivningar som tjänstemännen har fått reagera på (så kallade vignetter), att när tjänstemännen hamnar i dilemman där kraven på lyhördhet och lojalitet gentemot politikerna kommer i konflikt med kravet på laglighet är de relativt benägna att hålla fast vid lagligheten. Kommer kravet på lyhördhet däremot i konflikt med kravet på professionalitet (danska: faglighet) är de dock mer benägna att påvisa lyhördhet. När kravet på objektivitet (danska: sandhed) ställs mot kravet på lyhördhet är mönstret mer otydligt; tjänstemännens reaktioner tycks helt bero på situationen (BSU, 2015: 239). Utredningen drar utifrån dessa resultat slutsatsen att tjänstemännen i stort agera agerar i enlighet med reglerna och normerna för "ämbetsmannadygderna". Samtidigt menar utredningen att få tjänstemän har tillräckliga kunskaper om dessa regler och normer för att själva kunna ta ställning till den typ av dilemman som de uttalat sig om i utredningens vignett-studie. De måste i stället rådfråga sin närmaste chef. Utredningen menar därför att det finns ett behov av att konsolidera och stärka kunskaperna om dessa regler och normer, särskilt bland nyanställda (BSU, 2015: 240-241).

För det andra, och nära kopplat till det första problemet, har tjänstemännen i större utsträckning kommit att lyssna uppåt efter vad som är politiskt gångbart i stället för att försöka ta fram beslutsunderlag som är bra utifrån sakprofessionella och juridiska, utgångspunkter. Viljan att vara politikerna till lags, i kombination med karriärhänsyn, har medfört att tjänstemännen i viss mån tummar på sin professionella integritet och att de inte vågar säga ifrån på samma sätt som tidigare. Detta drag förstärks av att det har blivit lättare för politikerna att flytta på chefstjänstemännen (BSU, 2015: 17, 258).

För det tredje inriktas tjänstemännens rådgivning och beslutsunderlag till politikerna alltmer på beslutsfasen, dvs. att se till att större reformer och beslut kommer till stånd. Detta har dels medfört att rådgivningen kring mer löpande politiska frågor ("den lilla politiken") nedprioriterats (BSU, 2015: 233).

För det fjärde utformas rådgivningen och beslutsunderlagen i mer begränsad utsträckning med utgångspunkt i implementeringsfasen, dvs. att se till att reformerna och besluten även går att genomföra i praktiken (BSU, 2015: 233-234). En del av detta implementeringsproblem har att gör med att beslutsprocesserna är relativt stängda, inte bara för underlydande styrelser utan också för andra ministerier och olika icke-offentliga intressenter. Detta innebär att helhetsperspektiv på enskilda initiativ och frågor försvåras, att sakkunskap går

förlorad och att identifierade problem och beslutade reformer blir okända för aktörer som kan ha betydelse för reformernas genomförande (BSU, 2015: 233, 251-252).

Lösningarna

Utredningen drar slutsatsen att tjänstemännens rådgivning till politikerna i grunden fungerar relativt bra och att det därför inte behövs några större reformer av den danska förvaltningsmodellen. I stället förordar utredningen mer begränsade justeringar inom ramen för gällande grundprinciper (BSU, 2015: 242-246). Utredningen föreslår fyra åtgärder med tydlig koppling till tjänstemännens rådgivning till politikerna (BSU, 2015: 248-260).

För det första föreslås en kodex i form av en lättillgänglig skrift som klargör de regler och normer som gäller för tjänstemännen vid rådgivning till politikerna. *För det andra* föreslår utredningen att det inom varje ministerområde inrättas en särskild enhet med uppgift att anlägga ett tvärgående perspektiv för att främja en helhetssyn på de frågor som initieras och hanteras inom området.

För det tredje vill utredningen att det i varje ministerium inrättas två nya cheftjänster. Dels en ”driftschef” direkt underställd departementschefen (som är en opolitisk tjänsteman som arbetar nära ministern och främst med politikutformning). Driftschefen ska ha till särskild uppgift att se till att politiska beslut genomförs och att den dagliga driften av departementet fungerar väl. Dels en rättschef som kan hjälpa ministern och departementschefen att värdera juridiska problem i komplicerade frågor och säkerställa att kraven på legalitet och rättssäkerhet iakttas i departementets dagliga arbete.

För det fjärde föreslår utredningen tillsättandet av en särskild utredning för att se över rekryterings- och anställningsformerna för tjänstemännen. Utredningen menar att cheftjänstemän i dag omplaceras och avskedas i en takt och i en form som alltmer kommit att likna förhållandena inom det privata näringslivet. De frekventa skiftena på ledande chefsposter inom förvaltningen kan dock långt ifrån alltid härledas till begångna fel och försummelser utan har, menar utredningen, oftare att göra med den dagliga driften och misslyckade implementeringar av politiska reformer och beslut – i den mån de alls kan förklaras. Utredningen menar att den ökade risken att sparkas eller omplaceras har resulterat i en försvagad integritet hos tjänstemännen och i en minskad vilja att säga ifrån till politikerna.

Den svenska debatten

Den grundläggande problembild som Bo Smith-utredningen diskuterar är klassisk inom statsvetenskapen och handlar om gränsen mellan demokrati och

byråkrati, eller mellan politik och förvaltning (Wilson, 1887; Weber, Gerth och Mills, 1946; Jacobsen, 1997; Premfors et al., 2009). Frågan kan sägas handla om försöken att skapa en balans mellan olika önskvärda förvaltningspolitiska värden eller krav. Dessa krav brukar sammanfattas i begrepp som politisk följsamhet, rättssäkerhet, professionalism, ekonomisk effektivitet och medborgarinflytande (jfr Lundquist, 1998; Rothstein, 2010; Maesschalck, 2004). De tre förstnämnda väger särskilt tungt för tjänstemän som arbetar nära den politiska ledningen, medan betydelsen av de båda sistnämnda är större för så kallade gatubyråkrater, dvs. tjänstemän i serviceproducerande och andra resurstunga förvaltningar som arbetar med medborgarnära frågor (Lipsky, 2010; Meyer och Vorsanger, 2003).

Även i Sverige har relationen mellan politikerna och tjänstemännen diskuterats utifrån dessa olika värden under senare år. Fyra större diskussioner kan urskiljas under den senaste 25-årsperioden. Den första har handlat om ”ekonomismens” utbredning. Begreppet myntades av statsvetaren Lennart Lundquist, som redan i början av 1990-talet menade att de förvaltningspolitiska reformer som då genomfördes brett och med stor kraft i svensk offentlig sektor höll på att undergräva de dygder (det ”offentliga etos”) som förvaltningen och dess tjänstemän har att leva upp till. Lundquist menade att reformerna – som låg helt i linje med det reformpaket som Christopher Hood (1991) vid denna tid sammanfattade i begreppet New Public Management (Sundström, 2015) – medförde att ekonomivärdena (funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet) höll på att tränga undan demokrativärdena (politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik). Resultatet hade blivit en räddhågen och tystnande förvaltning som inte vågar säga ifrån gentemot sina överordnade (Lundquist, 1993, 1998).

Denna fråga plockades upp av en förvaltningspolitisk kommission som den socialdemokratiska regeringen tillsatte 1995. Ett antal ”affärer” bidrog till att diskussionen kom upp på den politiska dagordningen (se Petersson, 1995; Johansson, 2002). Förvaltningspolitiska kommissionen uppmanade regeringen att på olika sätt stärka demokrati- och rättssäkerhetsvärdena, som ansågs ha trängts undan av effektivitetsvärdet (SOU 1997:57). Kommissionen menade att förvaltningspolitiken borde stärka de krafter som håller samman helheten och främja en gemensam förvaltningskultur och förvaltningsetik. Statstjänstemannarollen behövde levandegöras och tydliggöras. Regeringen tog fasta på kommissionens förslag, och den har under hela 2000-talet givit olika myndigheter i uppdrag att försöka stärka det offentliga etoset bland statstjänstemännen (Svensson, 2013; Svenberg, 2015). Olika skrifter som beskriver det

offentliga etoset har också tagits fram i syfte att stärka myndigheternas värdegrundarbete (se Statskontoret, 2014a; Värdegrundsdelegationen, 2013).

En andra debatt som rör relationen mellan politiker och tjänstemän, och som blommande upp runt millennieskiftet, handlar om ansvarsutkrävande. Denna fråga hämtade betydande kraft i en internationell strömning vid denna tid, men dess ökade betydelse ska också förstås mot bakgrund av olika nationella krishändelser och skandaler, som Estonias förlisning 1994, Osmo Vallo-fallet 1995, Hallandsåsprojektet 1997, Göteborgskravallerna 2001, rymningarna från bland annat Kumla- och Mariefredsanstalterna 2004 samt Tsunamikatastrofen 2004 (Premfors et al., 2009: 316). Kritikerna klagade på att det i den här typen av fall sällan ställdes någon till svars för begångna misstag (se t.ex. Lindbeck et al., 2000; Ahlenius, 2005; Statskontoret, 2003). En annan kritik tog fasta på att politiker och chefstjänstemän exempelvis generaldirektörer ibland får lämna sina tjänster på oklara grunder (se t.ex. Petersson, 1995; Brors, 2004; Möller, 2006). I båda fallen menade kritikerna att ansvarsförhållandena i staten måste klargöras. Det får inte råda några tvivel om vem som har ansvar för att en viss sak blir gjord eller om vem som ska stå till svars om den inte blir gjord.

Debatten om ansvarsutkrävande ledde bland annat till att regeringen på olika sätt försökte tydliggöra hierarkierna i staten. Dels stärktes resultatstyrningen (Ottosson, 2005; Sandahl, 2003). För att ansvar ska kunna utkrävas på ett mer instrumentellt sätt krävs att olika verksamheter kan avgränsas och att tydliga mål kan anges för verksamheterna. Det krävs också att de åtgärder (prestationer) som myndigheterna vidtar kan identifieras och kopplas till effekter för att se om de har lett mot uppsatta mål. Dels beslutade riksdag och regering 2006 att styrelser med begränsat ansvar, som fanns vid många myndigheter, skulle avvecklas. Myndigheterna skulle i stället som huvudregel ledas av endast en person, i så kallade enrådgivningsverk. Endast i undantagsfall skulle myndigheter ledas av styrelser, och då alltid med fullt ansvar för verksamheten. Avsikten var att tydliggöra ansvarsfördelningen i staten (Jacobsson, Pierre och Sundström, 2015: 115-117; se även Tarschys, 2012). Sedan 2007 har antalet myndigheter med styrelser minskat dramatiskt. Av de 372 myndigheter som fanns i Sverige 2014 leddes endast 32 (8,5 procent) av styrelser. Innan reformen 2007 fanns det över 100 styrelseledda myndigheter (Statskontoret 2014b).

En tredje debatt som rör relationen mellan politiker och tjänstemän har handlat om förvaltningens politisering. Två frågor har här varit särskilt framträdande. Den ena har handlat om vad som i debatten har kallats för ideologiproduktion. I ett särskilt inflytelserikt inlägg hävdade statsvetaren Bo Rothstein (2005) att myndigheterna hade förvandlats till "ideologiska stats-

apparater” och att den parlamentariska styr- och ansvarskedjan hade börjat snurra baklänges – de folkvalda styrde inte längre förvaltningen, utan förvaltningen styrde de folkvalda genom att i rapporter, debattartiklar och andra utspel driva opinionsbildning. Inför valet 2006 hakade Allians för Sverige och andra högerinriktade aktörer på debatten (Allians för Sverige, 2006a; Rankka, 2005; Littorin, 2005).

När den borgerliga Alliansregeringen övertog regeringsmakten 2006 snabbutreddes frågan av Förvaltningskommittén (SOU 2007:107). Kommittén definierade opinionsbildande verksamhet som ”extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning” (SOU 2007:107: 110). Kommittén menade att myndigheter som bedrev opinionsbildande verksamhet hade formellt stöd för det. Kommittén ansåg att det var värdefullt att företrädare för myndigheter deltar i den offentliga debatten, men att de alltid måste iaktta saktighet och opartiskhet. Enligt kommittén går det inte att dra någon tydlig gräns mellan neutral faktamässig information och sådan information som påverkar medborgarnas kunskaper, attityder och beteenden i en viss bestämd riktning. Myndigheternas opinionsbildande verksamhet måste därför främst ses som en styrningsfråga och en fråga om att tillämpa omdöme och god förvaltnings sed (SOU 2007:107: 9-11). Regeringen gjorde sedermera följande bedömning: ”Det bör inte vara en uppgift för en myndighet att bedriva opinionsbildning eller företräda särintressen inom sitt verksamhetsområde” (Regeringen proposition 2009/10:175).

Den andra frågan som har rört förvaltningens politisering handlar om regeringens utnämningar av myndighetschefer. Denna fråga har debatterats till och från under lång tid i Sverige, men i valrörelsen 2006 blev den särskilt framträdande. Allians för Sverige skrev en rapport med titeln *Perssons kompi(s) ar. En granskning av regeringens utnämningar det senaste året* (Allians för Sverige, 2006b; se även Hägglund, 2005). Som titeln visar hävdade Alliansen att statsminister Göran Persson och hans regering utnämnde höga chefer i förvaltningen på otillbörliga grunder och utan tillräckligt iakttagande av grundlagens bestämmelser om ”sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet” (SFS 2011:109: 12 kap., 5 §).

Alliansregeringen genomförde ett antal förändringar i utnämningsfrågan efter att ha kommit till makten 2006. År 2007 beslutades att tjänster som myndighetschefer skulle intresseannonseras utifrån tydliga kravprofiler. Cheferna skulle också få god introduktion och utbildning (se bl.a. skr. 2009/10:43 och skr. 2013/14:155). Inledningsvis var intresseanmälningarna öppna men belades senare med sekretess (prop. 2009/10:56). Trots de nya bestämmel-

serna, och trots att den socialdemokratiska riksdagsgruppen 2009 lyfte fram krav på utnämningsspolitiken som i hög grad anslöt till den borgerliga reformagendan (Socialdemokraterna, 2009) kom Socialdemokraterna att kritisera Alliansregeringen för att utnämna tidigare borgerliga politiker (interpellation 2011/12:430). Noterbart är att Alliansregeringen, när den väl tillträtt makten, inte lyfte fram frågan om utnämningar av politiker utan mer talade om kompetens och vikten av noggranna kravprofiler för att bredda rekryteringskretsen. I sina memoarer från 2015 skriver Fredrik Reinfeldt, som ledde Alliansregeringen, i stället att politiska meriter kan vara ”värdefulla och ses som något positivt i tillsättandet av tjänster”. Han skriver: ”Det skulle alltså inte diskvalificera någon, men de med politisk bakgrund skulle genomgå samma sökprocess som andra” (Reinfeldt, 2015: 228 f.).

Det kan konstateras att dessa diskussioner om chefsutnämningar i politik och medier sällan har byggt på systematiska empiriska data. Studier visar dock, att mellan åren 1989 och 2010 minskade andelen myndighetschefer med politisk bakgrund från 42 till 19 procent. Samtidigt ökade gruppen opolitiska tjänstemän från myndigheter eller den privata sektorn från 32 till 60 procent (Sandahl, 2003; Larsson och Lemne, 2016).

En fjärde debatt som rör relationen mellan politiker och tjänstemän startades under den senaste valrörelsen och handlar om tjänstemännens autonomi. Debatten inleddes med en debattartikel av den dåvarande oppositionsledaren Stefan Löfven (2013) med titeln ”Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter”. Mot bakgrund av bland annat en uppmärksammat artikelserie av journalisten Maciej Zaremba (2013) om läkarnas situation, och en debattartikel författad av fackordförandena för lärarna, läkarna och polisen (Jansson, Nitz och Wedin, 2013), framhöll Löfven att de offentliganställda hade slagit larm om att deras arbeten hade ”kidnappats av ekonomiska ersättningsmodeller, administration och detaljreglering”. New Public Management hade byråkratiserat förvaltningen och hindrade nu välfärdens professioner att använda sina professionella omdömen. Förvaltningen var därför i stort behov av nya styrmodeller som kunde stärka professionernas yrkesstatus och autonomi. ”Välfärdens proffs ska få vara proffs”, avslutade Löfven. Kort innan valet utgav Socialdemokraterna programmet ”Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs” (Socialdemokraterna, 2014). Enligt programmet har de offentliganställda ”nedvärderats till detaljstyrda utförare”, som tvingas genomföra det enkla och mätbara till förfång för det komplexa och svåråtgörbara. En ny styrtutredning utlovades om partiet övertog regeringsmakten – en utredning vars utgångspunkt ska vara att utveckla styrmodeller som gör att medarbetarna i offentlig sektor ges kontroll över det egna arbetet,

att de kan utvecklas i yrkesrollen och att deras kunnande och erfarenheter används för lärande, innovationer och kvalitet. Relationen mellan styrande och styrda måste präglas av större tilltro (se Sundström, 2016; Johansson, 2015; jfr även Montin, 2015). I juni 2016 tillsattes Tillitsdelegationen (dir. 2016:51).

Sammanfattningsvis har flera frågor som rör relationen mellan politiker och tjänstemän debatterats i Sverige under de senaste 25 åren. Samtidigt kan dessa frågor bara i begränsad utsträckning sägas gälla kvaliteten på centralt anställdas rådgivning och beslutsunderlag till politikerna. Frågorna om ansvarsutkrävande och om att låta ”proffsen vara proffs” handlar främst om genomförandet av politik, och de rör i hög grad gatubyråkraterna. Och även om frågan om förvaltningens politisering ligger närmare politikutformning har diskussionerna om både myndigheternas ideologiproduktion och verkschefsutnämningarna främst varit principiella; de har inte kopplats explicit till kvaliteten på myndigheternas rådgivning och beslutsunderlag till politikerna. Diskussionen om ”den tystnande förvaltningen” ligger närmast de problem som BSU diskuterar. Samtidigt är denna diskussion svagt empiriskt underbyggd. Det också oklart vilka relationer ”den tystnande förvaltningen” avser. Som vi kommer att se senare i denna artikel tycks den inte gälla förhållandena inom departementen, och kanske inte heller mellan departement och myndigheter, utan snarare handlar den om relationen mellan chefer och underordnade inom enskilda myndigheter. Överlag har de fyra diskussionerna varit temporära; de har alla klingat av efter klargöranden och/eller mindre reformer.

Den svenska förvaltningstraditionen

Det allmänna problemet med bristande kvalitet i tjänstemännens rådgivning och beslutsunderlag till politikerna har således inte, på samma sätt som i Danmark, varit framträdande i svensk debatt eller i svensk förvaltningsforskning. Dessa skillnader länderna emellan har säkerligen många förklaringar, men till en del kan de, menar vi, förklaras av olikheter i de båda ländernas förvaltnings-traditioner. Olikheterna finns i både organisation och normer. I det följande diskuterar vi dessa olikheter med särskilt fokus på den s.k. dualismen och dess betydelse för relationen mellan politiker och tjänstemän i Sverige.

Dualismen

Den mest betydelsefulla organisatoriska skillnaden mellan dansk och svensk förvaltningstradition är att Danmark har ministerstyre medan Sverige har så kallad dualism. Internationellt sett är Danmark i detta avseende det vanliga fallet, Sverige det ovanliga. Dualismen innebär att svenska myndigheter – som närmast är att likna vid styrelser i Danmark och ”agencies” internationellt

(Verhoest et al., 2012; Christensen och Læg Reid, 2006; Wettenhall, 2005; Politt et al., 2004) – åtnjuter en viss grad av autonomi i relation till regeringen (Wockelberg, 2003; Niklasson, 2012). Denna ”semiautonomi” tar sig uttryck i att myndigheterna är organisatoriskt åtskilda från regeringens egen beredningsorganisation – Regeringskansliet – som består av ett antal departement och en förvaltningsavdelning. Det finns således inga stora och sammanhållna ministerier i Sverige (med undantag för Utrikesdepartementet), utan departementen är förhållandevis små. Idén är att departementen främst ska syssla med politikutformning och myndigheterna med genomförande av politiken. Men även myndigheterna har till uppgift att förse den politiska ledningen med kunskaps- och beslutsunderlag av skilda slag, inte minst för att sakkunskapen främst finns i myndigheterna, som många gånger är mångdubbelt större än de departementen som de sorterar under (Lemne, 2010: 21-25).

Antalet statsanställda är ca 250.000. Av dessa arbetar endast ca 4600 i Regeringskansliet. Av dessa 4600 är runt 200 politiskt anställda. Knappt 500 är chefer, medan närmare ca 4000 är handläggare, specialister eller s.k. baspersonal.

Antalet statliga förvaltningsmyndigheter är 243 år 2016. Det finns därutöver 86 domstolar och 109 utlandsmyndigheter (www.myndighetsregistret.scb.se/).

Utöver att vara organisatoriskt åtskilda från departementen tar sig myndigheternas (semi)autonomi sig också uttryck i att det i Sveriges viktigaste grundlag, Regeringsformen (RF), stadgas om förbud mot såväl ministerstyre som regeringsstyre. *Förbudet mot ministerstyre* är generellt och slås fast genom att alla regeringsbeslut, med några få undantag, ska fattas kollektivt av regeringsmedlemmarna, statsråden (RF 7:3). Regeringsformen stadgar också att det är regeringen – och inte enskilda statsråd – som styr riket (RF 1:6) samt att myndigheterna lyder under regeringen, inte under enskilda statsråd och departement (RF 12:1).

Förbudet mot regeringsstyre är specifikt och slås fast genom bestämmelsen om att ingen överordnad politisk instans får bestämma hur en myndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild, kommun eller tillämpning av lag (RF 12:2). I sådana ärenden ska myndigheten enbart styras av lagen, även om regeringen kan klargöra för myndigheten hur den principiellt ser på en viss beslutssituation som faller inom ramen för denna bestämmelse (Heckscher, 2008: 152-154; SOU 1983:39; Riksrevisionsverket, 1996: kap. 8). Noterbart är också att regeringsbeslut, enligt förarbetena till Regeringsformen, endast får riktas till myndigheten som sådan, inte till enskild tjänsteman hos myndigheten (SOU 1972:15: 195).

Relationen mellan politiker och tjänstemän inom Regeringskansliet

Dualismen skapar särskilda förutsättningar för tjänstemännens rådgivning till politikerna, såväl mellan politiker och tjänstemän inom departementen som mellan myndigheterna och departementen. Vad gäller relationen mellan politiker och tjänstemän inom departementen medför departementens ringa storlek att det är relativt korta avstånd mellan de båda grupperna (Niemann, 2013; Ullström, 2011). Politiker och tjänstemän möts relativt ofta, dels via regelbundna och formaliserade utbyten i form veckoberedningar och så kallade ronder där den politiska ledningen går runt till enheterna, dels genom mer informella utbyten (Premfors och Sundström, 2007: 54). I en omfattande enkätstudie riktad till samtliga tjänstemän (chefer och handläggare) i departementen från 2005 uppgav runt hälften av de svarande att de har kontakter med den politiska ledningen (statsråd och/eller statssekreterare) minst en gång i veckan. Över en tredjedel av cheferna uppgav att de har kontakt med den politiska ledningen varje dag (Premfors och Sundström, 2007: 136-137).

Det täta umgänget mellan politiker och tjänstemän underlättas av att departementen är relativt platta organisationer (Premfors och Sundström, 2007: 45-48). Beslutsvägarna är korta. Det finns exempelvis inga chefstjänstemän i linjen mellan enhetschefer och den politiska ledningen. Det finns visserligen expeditionschefer och rättschefer, som tituleras chefstjänstemän, men dessa arbetar inte i linjen med ansvar för sakfrågor. I stället har de ansvar för formfrågor – expeditionscheferna för att beslutsfattandet i departementen sker enhetligt och i överensstämmelse med gällande bestämmelser, och rättscheferna för att innehållet i föreslagna lagar och regler inte strider mot gällande författningar. I många departement är expeditions- och rättschefen en och samma person. Det saknas alltså en opolitisk högsta tjänsteman av den typ som finns i Danmark (departementschef) och i England (Permanent Secretary).

Till skillnad från i Danmark finns det däremot i Sverige, kring varje statsråd, ett antal politiskt tillsatta tjänstemän (Premfors och Sundström, 2007: 49-50). De viktigaste är statssekreterarna, som är statsrådets närmaste politiska medhjälpare och som av tjänstemännen betraktas som den viktigaste uttolkaren av regeringens och statsrådets politik. Statssekreterarna är formellt chefstjänstemän och beskrivs ofta, och allt oftare, som "vice ministrar" och som "nav" för den politiska styrningen och samordningen inom departementen, även om de också har att hantera en betydande mängd administrativa sysslor (Ullström, 2011: 313, Ivarsson Westerberg, 2010: 186-188). De avgår om statsrådet avgår.

Varje statsråd har också ett fåtal politiskt sakkunniga i sin personliga stab, som också avgår om statsrådet avgår. Arbetsuppgifterna varierar stort, från att agera som politiska rådgivare till statsrådet till att förankra statsrådets politik

gentemot olika aktörer och biträda statsrådet med extern kommunikation, till exempel genom att skriva tal och artiklar och svara på brev.

De politiskt sakkunnigas makt är omdebatterad (se t.ex. Niklasson, 2005; Unsgaard, 2006; Garsten, Rothstein och Svallfors, 2015). Gruppen tycks visserligen ha kontakter med de opolitiska tjänstemännen lika ofta som statssekreterarna (Premfors och Sundström, 2007: 136), men de saknar vanligen, till skillnad från statssekreterarna, egen befälsauktoritet i linjeorganisation. För att alls bli hörda måste de därför vara mycket noga med att agera i linje med statsrådets (och statssekreterarens) politiska viljor. Anna Ullström drar i sin avhandling om de politiska stabernas styrningskapacitet slutsatsen att detta medför att de politiskt sakkunniga inte har ”utrymme att påverka regeringens politik i någon större omfattning” (Ullström, 2011: 314; se även Niemann, 2013: 257; Premfors och Sundström, 2007: 151). De opolitiska tjänstemännen tycks hålla med. I ovan nämnda enkätundersökning från 2005 anser få tjänstemän att det finns för många politiskt sakkunniga, och de menar också att de politiskt sakkunniga har begränsad makt (Premfors och Sundström, 2007: 72).

Det täta utbytet mellan den politiska ledningen och tjänstemännen gör att tjänstemännen över tid får en god uppfattning om vad den politiska ledningen står i olika frågor. Studier visar att tjänstemännen också ofta letar efter vägledning för sitt handlande i tidigare politiska beslut, propositionstexter, uttalanden av statsrådet, m.m. – så kallade vinkar (eng: *cues*) (Premfors och Sundström, 2007: 132, 134; jfr Page och Jenkins, 2005: kap. 5 och 6). Tidigare kontakter och letandet efter ”vinkar” underlättar för tjänstemännen att i sitt löpande arbete ta ställning till hur olika konkreta förslag ska utformas för att hamna så nära departementsledningens intentioner och viljor som möjligt – utan att behöva ta direkta kontakter med ledningen i varje enskild fråga. Samordningen mellan de båda nivåerna har alltså ofta ett tydligt passivt och *anteciperande* drag (Niemann, 2013: 231-232, 240).

Det är en stark norm hos tjänstemännen att de via antecipering ska lösa frågor på egen hand utan att blanda in den politiska ledningen, eftersom politikerna – precis som i det danska fallet – ständigt är överlastade med frågor (Niemann, 2013: 224). Men om en tjänsteman tycker att ett ärende är för svårt eller känsligt i något politiskt avseende kan de ganska lätt ta upp ärenden med politikerna och få muntlig vägledning – vad Page och Jenkins (2005: 136-139) kallar en *steer*. De kan också skicka upp ärendet för att formellt avgöras av politikerna – så kallad *hissning* (Niemann, 2013: 231-232, Premfors och Sundström, 2007: 134-135).

Forskningen ger således en ganska entydig bild av departementstjänstemännen som höggradigt lojala mot den politiska ledningen, i den bemärkelsen att

de anstränger sig hårt för att agera och fatta beslut i enlighet med politikernas önskemål och riktlinjer (Niemann, 2013; Premfors och Sundström, 2007: 151; Larsson, 1997: 236). Men denna lojalitet innebär inte att tjänstemännen är beredda att genomföra vilka åtgärder som helst. Att vara lojal innebär för de flesta tjänstemännen i Regeringskansliet att också kritiskt granska politikernas viljor och direktiv, utifrån såväl sakliga som implementeringsmässiga och juridiska utgångspunkter (Niemann, 2013: 186-189; Premfors och Sundström, 2007: 142-145). Så uppgav två tredjedelar av tjänstemännen i enkäten från 2015 att det ”i stor utsträckning” ingår i deras roll att ”kritiskt granska och ge motbilder till regeringens intentioner och beslut”. Bara en av tio var helt avvisande till påståendet (Premfors och Sundström, 2007: 131). Det tycks också vara högt i tak. Politikerna säger sig gärna se att tjänstemännen säger ifrån när de tycker att politikerna är på väg att fatta dåliga beslut (Niemann, 2013: 226).

Bilden som ges av relationen mellan politiker och tjänstemän inom departementen i Sverige har liknats vid den modell som Guy Peters (1987) har kallat bygemenskapsmodellen (*village life-model*) (Ivarsson Westerberg, 2010: 191-196). Det är en modell där politiker och tjänstemän delar på makten och skapar politik gemensamt utan inbördes konflikter och där relationen dem emellan präglas av förtroende och tillit. Dock menar Cajsa Niemann i sin avhandling om relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet att relationen också har tydliga drag av den formellt-legala modellen (*formal-legal model*), i den bemärkelsen att det råder en utpräglad hierarki mellan de båda grupperna. Denna hierarki tar sig dock inte uttryck i att politikerna ständigt agerar gentemot tjänstemännen, utan den handlar mer om att de båda parterna vet, och handlar utifrån, att politikerna är överordnade tjänstemännen. Niemann uttrycker det som att hierarkin är ”latent”.

Så länge allt fungerar, så länge politiker och tjänstemän i stort visar varandra att de kan leva upp till de inbördes rollförväntningar som finns i relationen, förblir hierarkin vilande, om än allestädes närvarande (Niemann, 2013: 221).

Så länge tjänstemännen visar att de lever upp till sina roller – som framför allt innebär att ge statsråden råd och att avlasta statsråden – tar sig således inte hierarkin uttryck i explicita order och skarpa direktiv. Hierarkin handlar också om att tjänstemännen inte vill uppfattas som politiker. De styrs därför av normer som säger att de i sin rådgivning ska ha integritet, vilket betyder att råden ska vara korrekta och sakliga, och även kunna inbegripa kritiska synpunkter på förslag och viljor från den politiska ledningen (Niemann, 2013: 194-195).

Om relationerna inom *ett departement* kan liknas vid en blandning av Guy Peters' bygemenskapsmodell och formella-legala modell så är relationerna inom *hela Regeringskansliet* mer att likna vid den funktionella bygemenskapsmodellen (*functional village life*). Här råder samma maktindelning och samma harmoniska relationer som i bygemenskapsmodellen, men bara inom avgränsade politikområden. Mellan departementen pågår det däremot maktkamper. Men också här skapar dualismen särskilda förutsättningar. Kravet på kollektivt beslutsfattande i regeringen gör att tjänstemännen från olika departement, trots att de slåss för sina respektive sakfrågor, ändå i hög grad uppfattar sig ingå i en och samma organisation med gemensamma mål. Det finns därför en stark norm om att tjänstemännen ska samordna sig över enhets- och departementsgränser i frågor som rör fler enheter och departement (Larsson 1986; Premfors och Sundström, 2007: kap. 7). Denna norm finns också kodifierad i bestämmelsen om s.k. gemensam beredning, som just innebär att regeringsärenden som berör flera departements verksamhetsområden ska beredas gemensamt. Bestämmelsen innebär att det inte får råda någon tvekan om vad departementen har enats om. Inte heller får beredningen ses som avslutad förrän alla parter är överens. Kan tjänstemännen inte komma fram till en gemensam hållning hissas frågan till den politiska nivån (Premfors och Sundström, 2007: 55).

Samtidigt som att det finns en stark norm om samordning visar undersökningar att kontakterna mellan enheter och mellan departementen är ganska få. Av belastningsskäl går det helt enkelt inte att mötas och prata om alla ärenden. Men att enheter och departement ofta bereder frågorna i enskildhet betyder inte att de inte tar hänsyn till vad andra tycker. Andra departements synpunkter bakas i regel in i de förslag som tjänstemännen utarbetar, dvs. även här har samordningen ett tydligt passivt och *anteciperande* drag (Premfors och Sundström, 2007: 173-174). Och precis som i relationen mellan politiker och tjänstemännen klarar tjänstemän inom olika enheter och departement av att antecipera varandras synpunkter på grund av att Regeringskansliet är förhållandevis litet. Åsikter och önskemål hos andra departement som berörs av förslag blir över tid väl kända, vilket begränsar behovet av direkta kontakter och diskussioner. I enkätundersökningen från 2005 uppger *samtliga* chefer och hela 87 procent av handläggarna att de ofta kan förutsäga vilken ståndpunkt andra departement kommer att inta i en fråga (Premfors och Sundström, 2007: 166).

Relationen mellan departement och myndigheter

Departementens begränsade storlek och begränsade expertis gör att myndigheterna – till skillnad från styrelserna i Danmark – dras in i arbetet med att utforma politik. Att regeringen ska använda sina myndigheter när den bereder

ärenden finns det också formella bestämmelser om. I Regeringsformen sägs att regeringen ska inhämta ”behövliga upplysningar och yttranden” från berörda myndigheter (SFS 2011:109: 7 kap., 2 §). Och enligt Myndighetsförordningen ska myndigheterna ”tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten” (SFS 2007:515, 6 §). Myndigheterna har också att inom ramen för den årliga budgetprocessen att överlämna årsredovisningar och budgetunderlag till regeringen (SFS 2000:605).

Regeringen kan skaffa beslutsunderlag från myndigheterna på flera olika sätt. Ett vanligt, och allt vanligare, sätt är att via särskilda regeringsbeslut ge i *uppdrag* till myndigheter att ta fram olika typer av information (Erlandsson, 2014; Hall, 2015: 197, 200). Myndigheterna kan också ta fram *rapporter och utredningar på eget initiativ* som de överlämnar till regeringen (Premfors et al., 2009: 110). Studier visar också att det förekommer rikligt med *informella utbyten* mellan departement och myndigheter (Hall, 2015; Jacobsson, 1984; Jacobsson och Sundström, 2006). Det myckna informella utbytet inom den svenska staten har av utländska betraktare pekats ut som ett särdrag (Page, 2012: 93, 97-98; Petersson, 1989: 16).

Det finns också olika arenor där tjänstemän från departement och myndigheter möts och samspelar i arbetet med att både ta fram underlag för regeringsbeslut. Den traditionella, och sedan mer än fyra sekler vanligaste, arenan har varit *statliga offentliga utredningar (SOU)*, ibland kallade kommittéer (Johansson, 1992; Gunnarsson och Lemne, 1998; Ruin, 2008; Lundberg, 2015; Petersson, 2015; Lemne, 2016). Formellt är en kommitté en egen separat myndighet med ett tidsbegränsat uppdrag, i dag vanligen högst två år. Genom åren har många kommittéer utgjort en mötesplats för departement och myndigheter, men även för andra aktörer såsom politiker, organiserade intressen och specialister, och ofta har de fungerat som fora för kompromisser. Alla har dock inte använts för att ta fram underlag till politiska ställningstaganden. Under senare år har antalet flermansutredningar med uppgift att ta fram beslutsunderlag för vad BSU-utredningen kallar ”den stora politiken” påtagligt minskat samtidigt som antalet enmansutredningar ökat i antal. Det finns forskare som under senare tid pekat på viss minskad betydelse av kommittéväsendet. ”Utredningars roll är viktig, men den har av olika skäl tyvärr tillåtits bli både förändrad och försvagad” skriver exempelvis Olof Ruin i en nyligen utkommen bok (2015: 209). Olof Petersson (2015) understryker att den politiska beslutsprocessen i dag går snabbare än förr, och följaktligen måste också kommittéerna arbeta fortare. Han menar också att deltagandet från forskare har minskat, samtidigt

som den traditionella konsensusandan har ändrat karaktär och att den statliga beslutsprocessen i dessa hänseenden blivit mer lik den i andra länder.

Kopplat till kommittéerna är *remissväsendet*. När förslag lagts fram i t.ex. ett betänkande från en kommitté inhämtas synpunkter på förslagen genom remissförfarandet från statliga myndigheter, men även från kommuner och landsting samt olika slags organisationer. Ibland uppstår en allmän debatt kring en viss utredning och de synpunkter som framkommer genom remissvaren. Remissväsendet har sällan, eller aldrig, debatterats i Sverige, och heller inte väckt någon större nyfikenhet bland forskare. I en rapport till Demokratiutredningen från 1999 konstaterades att merparten av remissvaren emanerar från olika delar av den offentliga sektorn och att icke-offentliga organisationer hade nedprioriterat remissvaren och i ökande utsträckning valde andra vägar för att påverka regeringens beslut. Utredningen kunde också dra slutsatsen att synpunkter framförda i remissvaren under det decennium som studerats påverkade de slutliga förslagen (SOU 1999:144). Erik Lundberg (2014) drar i en färskare undersökning slutsatsen att statliga myndigheter har kommit att delta alltmer i remissväsendet under senare år och att myndigheterna också står för en allt större andel av de samlade remissvaren (jfr Petersson, 2015).

BSU:s problem och lösningar i ljuset av den svenska förvaltningstraditionen

Avslutningsvis ska vi här diskutera de problem och lösningar som BSU-utredningen diskuterar utifrån vår diskussion om den svenska förvaltningstraditionen.

Om tjänstemännens kunskaper och integritet

Utredningen menar att de danska tjänstemännens kunskaper om de grundläggande regler och normer som gäller för deras rådgivning till politikerna överlag är goda, men att de behöver konsolideras och stärkas, särskilt avseende nyanställda. Utredningen menar också att tjänstemännen, på grund av karriärhänsyn och osäkra anställningsförhållanden, har en tendens att lyssna för mycket uppåt efter vad som är gångbart och att detta riskerar att gå ut över kraven på laglighet, professionalitet och neutralitet. För att komma till rätta med dessa problem föreslår utredningen att det utformas en kodex för tjänstemännen och att rekryterings- och anställningsformerna för tjänstemännen ses över. Även förslagen om att inrätta två nya tjänster i departementen – en driftschef och en rättschef – syftar till att stärka värden som laglighet och neutralitet.

Som vi visade tidigare har det också i Sverige funnits en diskussion om betydelsen av ”det offentliga etoset” och att tjänstemännen känner till de grundlägg-

gande regler och normer som gäller för deras arbete. En central fråga i denna diskussion har gällt tjänstemännens minskade benägenhet att säga ifrån uppåt. Som vi har visat tycks den här typen av problem dock inte vara särskilt framträdande i relationen mellan politiker och tjänstemän inom departementen. Tvärtom tycks dessa tjänstemäns rådgivning präglas av betydande integritet. Visserligen råder det ett tätt umgänge mellan politiker och tjänstemän inom de svenska departementen, som gör att vi kan likna relationen vid en bygemenskap, men samtidigt finns det klara hierarkiska inslag som bland annat tar sig uttryck i starka normer om att tjänstemännens rådgivning ska vara korrekt och saklig, och som också säger att de ska säga ifrån om de tycker att politikerna driver en linje som är problematisk utifrån sakprofessionella eller juridiska utgångspunkter. Politikerna tycks också uppfatta tjänstemännens rådgivning som professionell och saklig, och de bejakar att tjänstemännen inte är okritiska ”ja-sägare”.

Det är svårt att säga hur stor skillnaden är mellan danska och svenska tjänstemän som arbetar nära politikerna när det gäller deras integritet och benägenhet att säga ifrån. Vi tycker oss dock kunna se en viss skillnad, och vi menar den i viss mån kan hänga samman med olikheter i organiseringen av relationerna mellan politikerna och tjänstemännen. En olikhet är att det finns rättschefer och driftchefer (expeditionschefer) i de svenska departementen. Dessa chefs-tjänster innebär inte bara att det finns en konkret övervakning av att arbetet i departementen sker i enlighet med gällande bestämmelser, och att de förslag som tas fram är förenliga med gällande lagar och regler, utan de sänder också en signal om att laglighet och saklighet är viktiga värden i departementsarbetet. Erfarenheterna av den svenska förvaltningstraditionen talar således inte mot BSU-utredningens förslag om att inrätta dessa båda chefstjänster – förutsatt att deras ansvar begränsas till formfrågor.

En annan organisatorisk skillnad mellan Danmark och Sverige, och som vi menar kan ha betydelse för tjänstemännens integritet och rolluppfattningar, gäller den politiska ledningen. I Danmark utgörs den politiska ledningen av en person – ministern. För att klara av sitt arbete måste ministern få mycket hjälp av tjänstemännen. Detta kan betyda att danska tjänstemän lätt dras in i partipolitiska och politisk-taktiska diskussioner och avvägningar. Det torde inte minst gälla departementschefen. Såväl identiteter och rolluppfattningar riskerar här att dras i riktning mot det partipolitiska på bekostnad av värden som laglighet, professionalitet och neutralitet. I Sverige är rollerna, trots ett tätt utbyte mellan politiker och tjänstemän, förmodligen lättare att hålla isär eftersom statsråden omges av ett antal politiskt tillsatta tjänstemän som just har rollen att bistå ministern med partipolitiska och politisk-taktiska råd. Det

finns därmed inte lika stor efterfrågan på den typen av råd från de opolitiska tjänstemännen. Tvärtom arbetar de efter normen att inte agera partipolitiskt utan att i stället stå för professionalitet, saklighet och opartiskhet i sina råd.

Utredningen diskuterar frågan om att införa fler politiskt utnämnda tjänstemän och etablera den typ av politiska staber som finns i Sverige (BSU, 2015: 242-245). Utredningen avråder dock från detta bland annat med hänvisning till att det riskerar att distansera ministern från de opolitiska tjänstemännen. Erfarenheterna från Sverige visar dock att avståndet mellan departementens politiska ledningar (statsråd och statssekreterare) och de opolitiska tjänstemännen är väldigt kort, trots att statsråden och statssekreterarna omgärdas av ett antal politiskt tillsatta tjänstemän (politiskt sakkunniga, informationssekreterare och ibland även planeringschefer). Men för att utbytet mellan den politiska ledningen och de opolitiska tjänstemännen ska förbli tätt – vilket tycks vara centralt för att rådgivningen ska fungera (Niemann, 2013) – får inte de politiskt utsedda tjänstemännen bli för många eller hamna i linjen med egen befälsrätt. Avgörande är också att departementen förblir små (se särskilt Premfors och Sundström, 2007: 190-194).

Om rådgivningens fokus på ”den stora politiken”

Utredningen menar att de danska tjänstemännen i för hög grad inriktar sin rådgivning på större reformer, och att rådgivningen kring ”den lilla politiken” (mindre initiativ, justeringar av gällande politik etc.) därmed har blivit lidande. Denna typ av problem har inte uppmärksammats i Sverige. Även här menar vi att förklaringen delvis står att finna i skillnader i organiseringen av den politiska ledningen. Eftersom danska ministrar inte har några politiskt tillsatta tjänstemän runt sig som kan bistå med råd kring ”den stora politiken”, måste de opolitiska tjänstemännen fylla den rollen. I Sverige ligger det mer i rollen hos de opolitiska tjänstemännen att i sin rådgivning hålla sig till ”den lilla politiken”, eftersom de vet att ministern har särskilda politiskt tillsatta tjänstemän runt sig som kan ge råd om ”den stora politiken”.

De svenska kommittéerna är också av betydelse i detta sammanhang. En del av dessa utgör ett slags arenor för rådgivning kring ”den stora politiken” och avlastar därmed departementstjänstemännen i deras löpande arbete från den typen av rådgivning, vilket gör att de kan fokusera på ”den lilla politiken”. Här får departementstjänstemännen dessutom hjälp av myndigheterna, som på ett helt annat sätt än de danska styrelserna deltar i, och har en uttalad roll att, förse regeringen med beslutsunderlag. En stor del av de beredningsunderlag som myndigheterna förser departementen med är av löpande karaktär och inriktas just på ”den lilla politiken”.

Om rådgivningens fokus på (svagt underbyggda och snäva) beslut

Utredningen menar inte bara att de danska tjänstemännens rådgivning i för stor utsträckning inriktas på "den stora politiken" utan den menar också att deras rådgivning i hög grad fokuserar på själva besluten och att beslutsunderlagen mer borde utformas med utgångspunkt i implementeringsfasen, dvs. att se till att besluten även går att genomföra i praktiken. En anledning till detta är att beslutsprocesserna är relativt stängda, inte bara för underlydande styrelser utan också för andra ministerier och olika icke-offentliga intressenter. Detta innebär att helhetsperspektiv på enskilda initiativ och frågor försvåras, att sakkunskap går förlorad och att identifierade problem och beslutade reformer blir okända för aktörer som kan ha betydelse för reformernas genomförande. För att komma tillrätta med detta problem föreslår utredningen att det inom varje ministerområde inrättas en särskild enhet med uppgift att anlägga ett tvärgående perspektiv och främja en helhetssyn.

Problemet att tjänstemännen inte tar hänsyn till implementeringsfasen när de utformar sina beslutsunderlag till politikerna har inte varit uppe till diskussion i Sverige, vare sig i media eller i forskningen. Återigen menar vi att detta, till en del, kan förklaras av olikheterna i de båda ländernas organisering. Av särskild betydelse är här de svenska myndigheternas deltagande i arbetet med att utforma politik och förse regeringen med beslutsunderlag. Det är många gånger myndigheterna som ska implementera de beslut som politikerna fattar, och de synpunkter och förslag som de för fram till regeringen i särskilda rapporter, budgetunderlag, årsredovisningar och remissvar på utredningar handlar just om beslutens genomförbarhet. Också när myndighetstjänstemän deltar i kommittéer som experter kan de ge råd om olika förslags genomförbarhet. Vi menar också att svenska departementstjänstemän är mer orienterade mot genomförandefrågorna jämfört med sina danska motsvarigheter. Det beror på att "den stora politiken" främst hanteras av de politiskt tillsatta tjänstemännen, vilket gör att de opolitiska tjänstemännen mer får rollen att kritiskt granska de politiska förslagen utifrån ett genomförandeperspektiv. Så även om vi kan hålla med utredningen om att politiskt tillsatta tjänstemän inte är lika skickade att ta hänsyn till genomförandet betyder inte det att man behöver avstå från att inrätta politiskt tillsatta tjänster kring ministern (BSU, 2015: 245). Erfarenheterna från Sverige visar att genomförandeperspektivet ändå kan få genomslag via de opolitiska departementstjänstemännen, som då får en tydligare roll som just granskare utifrån ett genomförandeperspektiv.

Även problemet med att sakkunskap går förlorad på grund av att beslutsprocesserna i Danmark är relativt stängda hanteras i Sverige genom att på olika sätt involvera myndigheterna i framtagandet av beslutsunderlagen till reger-

ingen. Sakkunskapen finns ju framför allt i myndigheterna. I samband med kommittéerna och remissrundorna inhämtar regeringen också sakkunskap från organisationer utanför staten. Och även om denna informationskanal, enligt flera forskare, har minskat i betydelse är den fortfarande viktig.

En sista iakttagelse rör frågan om helhetsperspektiv. Utredningen menar att beslutsprocessernas slutenhet medför att perspektiv från andra ministerier stängs ute och att de danska tjänstemännens rådgivning till politikerna därför blir snäv. Även om också departementen i Sverige ibland kritiseras för att fungera som ”stuprör” och har svårt att samordna sig visar forskningen – som vi diskuterat tidigare i denna artikel – att samordningen mellan departementen fungerar relativt väl. Detta beror inte på att det finns särskilda enheter med ansvar för helhetssyn och tvärgående perspektiv, utan förklaringen står i stället att finna i bestämmelsen om kollektivt beslutsfattande i regeringen, eller om man så vill, förbudet mot ministerstyre. Denna bestämmelse gör att departementstjänstemännen – troligen i högre grad än i många andra länder – uppfattar sig ingå i *en* organisation, även om de i denna organisation företräder olika sakpolitiska värden (såsom utbildning, miljö, kultur, osv.). Kravet på kollektivt beslutsfattande i regeringen skapar en stark norm, som omfattar *alla* departementstjänstemän, och som säger att de ska samordna sig över enhets- och departementsgränser i frågor som är gränsöverskridande.

Slutsatser

Det fyra problem som BSU-utredningen diskuterar gällande danska tjänstemäns rådgivning till politikerna har inte varit framträdande i svensk debatt och forskning. I den här artikeln har vi pekat på olikheter i de båda ländernas förvaltningstraditioner – dvs. sätt att organisera och etablerade normer – som till en del kan förklara denna skillnad. Vi har särskilt lyft fram tre grundläggande organisatoriska olikheter och därtill kopplande normer. För det första att de politiska ledningarna är större i Sverige än i Danmark, för det andra att det i Sverige finns krav på kollektivt beslutsfattande i regeringen medan det i Danmark råder ministerstyre, och för det tredje att departement och myndigheter är organisatoriskt åtskilda i Sverige, men att myndigheterna samtidigt har en klart uttalad roll att förse regeringen med beslutsunderlag. I Danmark finns det i stället ministerium, men där styrelserna samtidigt inte deltar särskilt aktivt i rådgivningsarbetet till ministrarna.

Det ligger nära till hands att föreslå, att Danmark inför en del av de organisatoriska lösningar som finns i Sverige. Exempelvis skulle Danmark kunna införa den svenska varianten av kommittéer för att stärka sakkunskap och helhetsperspektiv i beslutsunderlagen, eller inrätta ett antal politiska tjänster i

toppen på ministerierna för att dels hjälpa ministern med den politiska rådgivningen, dels avlasta och distansera de opolitiska tjänstemännen från politikerna så att de kan fokusera ”den lilla politiken” och genomförandefasen, och mer agera utifrån krav på saklighet, objektivitet och professionalitet. Men att på detta sätt plocka ut enstaka organisatoriska lösningar från en kontext och införa dem i en annan är alltid förknippat med risker. Skillnaderna länderna emellan är trots allt stora. Sverige har sin dualism, med små departement och stora myndigheter, det har inte Danmark. Och dessutom, även om BSU-utredningen pekar på ett antal förbättringsområden pekar dess resultat på att det danska systemet i stort fungerar bra. Och till det ska läggas, att Sverige förstås har sina egna problem, även om de inte är just den typen av problem som utredningen diskuterar. Exempelvis har det hävdats, att en viktig institutionell effekt av dualismen har varit att tjänstemännen i Regeringskansliet ansett, och anser, sig vara en *förvaltningselit* (Premfors och Sundström, 2007; Erlandsson, 2007). De ser sig som medlemmar av en elitorganisation; en särpräglad miljö som utgör ”huvudet på samhällskroppen”. Sådana byråkratiska eliter finns förstås också i andra demokratiska länder. Men kanske har dualismen – med dess Regeringskansli som särskild och överordnad organisation, med tydliga gränser, makttyngda och exklusiva uppgifter och ringa storlek – givit just denna förvaltningselit en särskilt stark identitet. Elittänkandet ger extra gynnsamma förutsättningar för en känsla av närhet till regeringen och en stark lojalitet hos tjänstemännen i relation till politikerna. Här finns således en ”bygemenskap” som riskerar att övergå i – och möjligen redan har inslag av – en osund slutenhet och distansering till övriga staten och samhället i stort. Mot den bakgrunden gör BSU-utredningen kanske rätt som förordar varsamma förändringar inom ramen för den grundläggande ordningen.

Litteratur

- Ahlenius, Inga-Britt (2005). På toppen begränsas det rättsliga ansvaret, *Dagens Nyheter*, 21. januari.
- Allians för Sverige (2006a). *Att bryta Socialdemokraternas makthegemoni*. Allians för Sverige, Granskning(s)gruppen, mars.
- Allians för Sverige (2006b). *Perssons kompi(s)ar. En granskning av regeringens utnämningar det senaste året*.
- Brors, Henrik (2004). Lena Häll Eriksson offras i maktspelet, *Dagens Nyheter*, 24 september.
- BSU (2015). *Embedsmanden i det moderne folkstyre*. Rapport från Bo Smith-utredningen. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

- Christensen, Tom och Per Lægred (red.) (2006). *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Erlandsson, Magnus (2007). *Striderna i Rosenbad. Om trettio års försök att förändra Regeringskansliet*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Erlandsson, Magnus (2014). *Styrningsförsök och återkoppling. En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid*. Rapport till Förvaltningsakademien.
- Garsten, Christina, Bo Rothstein och Stefan Svallfors (2015). *Makt utan mandat. De policyprofessionella i svensk politik*. Dialogos förlag.
- Gunnarsson, Vivianne och Marja Lemne (1998). *Kommittéerna och bofinnen. Kan en kommitté se ut hur som helst?* Ds 1998:57. Rapport till ESO.
- Hall, Patrik (2015). *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Liber.
- Heckscher, Sten (2008). Lydnadsplikt, självständighet och ministerstyre, pp. 145-158 i Sten Heckscher och Anders Eka (red.), *Festskrift till Johan Hirschfeldt*. Iustus.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Hägglund, Göran (2005). Efter valet gör vi rent hus. *Dagens Nyheter*, 29 januari.
- Ivarsson Westerberg, Anders (2010). *Makthavare i ministerns skugga*. Boréa.
- Jacobsen, Dag Ingvar (1997). *Administrasjonens makt om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Bergen: Fagboksforlaget.
- Jacobsson, Bengt (1984). *Hur styrs förvaltningen?: myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lunds universitet: Akademisk avhandling.
- Jacobsson, Bengt och Göran Sundström (2006). *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber.
- Jacobsson, Bengt, Jon Pierre och Göran Sundström (2015). *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jansson, Bo, Lena Nitz och Marie Wedin (2013). Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller, *Dagens Nyheter*, 24 juni.
- Johansson, Amanda (2015). *Ny styrning bortom New Public Management. En fallstudie om regeringens process med att ta fram nya styrmodeller för offentlig sektor*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, masteruppsats.
- Johansson, Jan (1992). *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Johansson, Patrik (2002). *Vem tar notan? Skandaler i svensk offentlig sektor*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, rapport nr 39.

- Knudsen, Tim (2007). *Fra folkstyre til markedsdemokrati. Dansk demokratihistorie efter 1973*. Köpenhamn: Akademisk forlag.
- Larsson, Torbjörn (1986). *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Larsson, Torbjörn (1997). Sweden. The new constitution – an old practice adjusted, pp. 225-243 i Jean Blondel och Ferdinand Müller-Rommel (red.), *Cabinets in Western Europe*. Andra upplagan, St Martin's Press.
- Larsson, Torbjörn och Marja Lemne (2016). *Regeringens utnämningssmakt i teori och praktik – om att utse generaldirektörer och landshövdingar* (under utgivning)
- Lemne, Marja (2010). *För långt från regeringen – och för nära. Expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Lemne, Marja (2016). *Det svenska kommittéväsendets utveckling under de senaste decennierna* (under publicering)
- Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson och Britta Swedenborg (2000). *Politisk makt med oklart ansvar*. Rapport från Ekonomirådet. SNS förlag.
- Lipsky, Michael (2010). *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. Andra upplagan. New York: Russel Sage Foundation.
- Littorin, Sven-Otto (2005). Stoppa den offentliga reklamen, *Resumé*, 16 april.
- Lundberg, Erik (2014). *A Pluralist State? Civil Society Organizations' Access to the Swedish Policy Process 1964-2009*. Örebro universitet akademisk avhandling.
- Lundquist, Lennart (1993). *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Nordstedts.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Löfven, Stefan (2013). Välfärdens yrken måste få sin status åter. *Dagens Nyheter*, 15 november.
- Montin, Stig (2015). Från tilltro baserad till misstro baserad styrning. *Nordisk administrativ tidskrift* 92 (1): 58-75.
- Maesschalck, Jeroen (2004). The impact of new management reforms on public servants' ethics: toward a theory. *Public Administration* 82 (2): 465-489.
- Meyers, Marcia K. och Susan Vorsanger (2003). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy, pp. 153-164 i P. Guy Peters och Jon Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks: Sage.
- Möller, Tommy (2006). Felaktigt stämpla Freivalds som en misslyckad minister, *Dagens Nyheter*, 22 mars.

- Niemann, Cajsa (2013). *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Niklasson, Birgitta (2005). *Contact Capital in Political Careers. Gender and Recruitment of Parliamentarians and Political Appointees*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Niklasson, Birgitta (2012). Sweden, pp. 245-258 i Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert och Per Læg Reid, (red.), *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ottosson, Mikael (2005). *Den ansvarsutkrävande staten. Om ansvarsutkrävandets tilltagande betydelse inom resultatstyrningsmodellen*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, magisteruppsats.
- Page, Edward C. och Bill Jenkins (2005). *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (1987). Politicians and bureaucrats in the politics of policymaking, pp. 256-282 i Jan-Erik Lane (red.), *Bureaucracy and Public Choice*. Sage Publications.
- Petersson, Olof (1995). En GD är inte en VD. *Dagens Nyheter*, 3 juli.
- Petersson, Olof (2015). Rational politics. Commissions of inquiry and the referral system in Sweden, pp. 650-662 i Jon Pierre (red.), *Oxford Handbook on Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield och Amanda Smullen (2004). *Agencies. How Government do Things through Semi-Autonomous Organizations*. London: Palgrave.
- Premfors, Rune och Göran Sundström (2007). *Regeringskansliet*. Liber förlag.
- Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén och Göran Sundström (2009). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Rankka, Maria (2005). *Myndigheterna – från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker*. Timbro, juni.
- Regeringen 2009/10:43. *Utnämningsspolitiken*. Skrivelse.
- Regeringen 2009/10:56. *Sekretess i vissa anställningsärenden*. Proposition.
- Regeringen 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Proposition.
- Regeringen 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*. Skrivelse.
- Reinfeldt, Fredrik (2015). *Halvvägs*. Albert Bonniers förlag.
- Riksdagen 2011/12:430. *Regeringens utnämningsspolitik*. Interpellation av Eva-Lena Jansson (S).
- Riksrevisionsverket (1996). *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*. RRV rapport nr 1996:50.

- Rothstein, Bo (2005). Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater, i Bo Rothstein och Lotta Vahlne Westerhäll (red.), *Bortom den starka statens politik*. SNS Förlag.
- Rothstein, Bo (2010). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet, pp. 7-30 i Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Fjärde upplagen. Falun: SNS Förlag.
- Ruin, Olof (2008). Det statliga kommittéväsendet, i Sten Heckscher och Anders Eka (red.), *Festskrift till Johan Hirschfeldt*. Uppsala: Iustus förlag.
- Ruin, Olof (2015). *Mina Tretal. En annorlunda memoar*. Atlantis Förlag.
- Sandahl, Rolf (2003). *Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer*. ESO-rapport, Ds 2003:7.
- Socialdemokraterna (2009). Sverige förtjänar en professionell utnämningspolitik. PM från socialdemokraternas riksdagsgrupp, 23 november.
- Socialdemokraterna (2014). *Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs*. PM 5 september.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*. Betänkande från Grundlagsberedningen.
- SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet*. Slutbetänkande av Förvaltningsutredningen.
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten*. Slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 1999:144. *Demokrati på remiss. Skrift nr 30 till Demokratiutredningen*.
- SOU 2007:107 *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*. Deltetänkade av 2006 års Förvaltningskommitté.
- Statskontoret (2003). *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*. Statskontorets rapport nr 2003:11.
- Statskontoret (2014a). *Utvärdering av projektet Offentligt etos*. Statskontorets rapport nr 2014:22.
- Statskontoret (2014b). *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*. Statskontorets rapport nr 2014:4.
- Sundström, Göran (2015). Administrative reform, pp. 315-331 i Jon Pierre (red.), *Oxford Handbook on Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Sundström, Göran (2016). Strategisk styrning bortom NPM, *Statsvetenskaplig tidskrift* (kommande).
- Svenberg, Stina (2015). *Reformentusiasm i den statliga personalpolitiken. En förvaltningspolitisk fallstudie*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, masteruppsats.
- Svensson, Jenny (2013). Offentligt etos, pp. 91-108 i Åsa Casula Vifell och Anders Ivarsson Westerberg (red.), *I det offentligas tjänst. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Gleerup.

- Tarschys, Daniel (2012). Ett rekviem över hundra verksstyrelser med begränsat ansvar, pp. 299-308 i *Vänbok till Sten Heckscher*. Stockholm: Iustus förlag.
- Unsgaard, Erik (2006). Fler sakkunniga men mindre makt. Sveriges Radios hemsida, 18 januari (www.sr.se).
- Ullström, Anna (2011). *Styrning bakom kulisserna. Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Verhoest, Koen, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert och Per Læg Reid (red.) (2012). *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Värdegrundsdelegationen (2013). *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*. <http://www.vardegrundsdelegationen.se/media/DenGemensammaVärdegrunden2013.pdf>
- Weber, Max, Hans Heinrich Gerth och Charles Wright Mills (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Wettenhall, Roger (2005). Agencies and non-departmental public bodies. The hard and soft lenses of agencification theory. *Public Management Review* 7 (4): 615–635.
- Wilson, Woodrow (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly* 2: 197-222.
- Wockelberg, Helena (2003). *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Uppsala universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.
- Zaremba, Maciej (2013). *Patientens pris. Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Weyler.