

Christina Garsten, Bo Rothstein og Stefan Svallfors

Makt utan mandat. De policyprofessionella i svensk politik

Stockholm: Dialogos 2015. 313 sider

Tone Schou Wetlesen

Professor emerita, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

t.s.wetlesen@sosgeo.uio.no

Boken *Makt utan mandat* omhandler ekspertisens rolle i svensk politikk, og da mer spesielt innflytelsen til de politisk ansatte i departementene, i Riksdagen, i organisasjoner, tankemier, PR-firma med videre. Forfatterne, som utgjør et flerfaglig team fra sosialantropologi, sosiologi og statsvitenskap, har laget en monografi uten å spesifisere enkeltpersoners bidrag. Studien bringer et lite utforsket, men høyst aktuelt tema frem i dagen.

Som bokens tittel antyder, anlegger forfatterne et maktkritisk perspektiv på de policyprofesjonelles virksomhet. Hva betyr den tiltagende bruk av politisk ansatte for folkelig deltakelse og innflytelse i politikken? Hva betyr det for demokratiet at ansvarsforholdene for de politisk ansatte hverken er konstitusjonelt eller profesjonelt regulert og heller ikke systematisk registrert? Hva betyr det at ekspertise og potensiell innflytelse i stigende grad kan kjøpes? Boken utforsker et segment i det forfatterne kaller det postkorporative politiske landskapet, og de bruker ord som politikkenes medialisering og amerikanisering av svensk politikk som tendensielle kjennetegn.

Studien organiseres i åtte kapitler pluss et metodevedlegg. Første kapittel avgrensner feltet og trekker opp en problemhorisont med tilknytning til tidligere demokratiforskning der arbeidene til Robert Dahl står sentralt. En kort beskrivelse av de politisk ansatte som yrkesgruppe, utdypes i kapittel to. Det dreier seg om 2000–2500 ansatte, og det gjøres rede for bakgrunnskjennetegn som alder, utdanning, kjønn, ansettelsestid og inntekt. Aktørene beskrives som relativt unge med gjennomsnittlig kortvarige ansettelsesforhold. Nesten alle har universitetsutdanning med konsentrasjon om økonomi og statsvitenskap. En betydelig del har arbeidet med politikk i offentlig administrasjon eller i partiene, mens andre har hatt forskerstillinger. Det bemerkes at fagforeningene rekrutterer hovedsakelig fra egne rekker, noe som indikerer vektlegging av verdifelleskap. Fordelingen på kjønn er forholdsvis jevn.

Kapittel tre gir en oversikt over tidligere forskning på feltet som forfatterne knytter an til. Her føres feltet tilbake til bidrag fra 1970-tallet som for det meste omhandler USA, men også nyere studier av svenske forhold som tangerer forfatternes problemstillinger blir kort

beskrevet og kommentert.

Forskerne har benyttet flere metoder som intervju, dokumentstudier og feltobservasjon under Almedalsuken. Primærdata blir i hovedsak analysert i kapitlene fire og fem. Kapitlene bygger på inngående intervjusamtaler med 72 personer foretatt i 2012. Vel halvparten ble rekruttert fra offentlig administrasjon, ca 1/3 fra fagforeninger og andre interesseorganisasjoner, mens de resterende arbeidet i PR-byråer. Kapittel fire viser ved hjelp av intervju-sitater hva arbeidet til de politisk ansatte i hovedsak innebærer, hva det er som motiverer dem i arbeidet, de intervjuedes forhold til andre aktører som politikere og embetsverk samt deres karriereveier inn og ut av yrkesgruppen. Kapitlene tegner et bilde av de politisk ansatte som informasjonssøkende og nettverksbyggende med stor interesse for politikk og med ønske om å påvirke politikken innhold. Deres viktigste ressurs er kunnskap, analytisk evne og evne til formidling. Innflytelse oppnår de blant annet ved å ramme inn og sette dagsorden for den offentlige debatt og få gjennomslag i media. Det fremgår at intervju-personene er fascinert av politikk, og at de vanskelig kan tenke seg arbeidsoppgaver som ikke omhandler politikk. To kategorier identifiseres: den ene er mest opptatt av politikken innhold, mens den andre gruppen interesserer seg mest for selve det politiske spillet. Flere hevder at de ikke kan tenke seg rollen som tillitsvalgt i politikken når man må debattere med ukjente og tåle politikken renker og maktspill. Som politisk ansatt har man selv ansvar for å sikre seg kontakter og informasjon, for eksempel gjennom uformelle lunsjmøter der man også må ha noe interessant å tilføre samtalen. Blant de intervjuede er kjønnsfordelingen temmelig jevn. For å sikre de intervjuedes anonymitet, blir det ikke opplyst om den siterede er mann eller kvinne.

Kapittel seks gir en grundig behandling av legitimitetsspørsmål knyttet til de politisk ansattes rolle i offentlig politikk. Spørsmålet om legitimitet drøftes ut fra de krav som gjøres gjeldende i et representativt demokrati overfor offentlige myndigheter som innsynsrett og mulighetene for å stille beslutningstakere til ansvar. Forfatterne kommer til at legitimitetsgrunnlaget for de politisk ansatte er uklart, diffust, varierende og vanskelig å avgjøre. I positiv forstand bidrar de politisk ansatte til legitimitet gjennom økt støtte til tillitsvalgte, mens uklare ansvarsforhold er problematisk med hensyn på legitimitet. Politikerkorpset kan virke som en buffersone som skaper avstand mellom tillitsvalgte og velgere, og det kan gjøre det vanskeligere for embetsverket å nå frem til statsråden med sine vurderinger.

Kapittel sju omhandler historiske omdreiningspunkter i fremveksten av politisk ansatte. Startpunktet føres tilbake til sosialdemokratens og fagbevegelsens bestrebelser med å få kontroll over inflasjon og lønnsutvikling i de første etterkrigsårene. Statsminister Erlanders samarbeid med Olof Palme skal ha ført til en ytterligere utbygging av politisk lojale ansatte ved statsministerens kontor. Høyresiden bygget ut sin ekspertise etter hvert som arbeidsgiversiden trakk seg ut av utredningsarbeid gjennom de korporative kanalene, og satset i stedet på opinionsdannende arbeid på 1990-tallet forut for folkeavstemningen om EU-medlemskap. Det avsluttende kapittel åtte oppsummerer studiens hovedresultater og reflekterer over politikerkorpsets betydning fremover. Her trekkes det paralleller til førmoderne eneveldige styreformer og skjulte maktforhold som en utviklingstendens forfatterne håper å motvirke gjennom sitt forskningsbidrag.

Boken belyser sitt emne på en bred og allsidig måte. Forfatterne går grundig og systematisk til verks. De er konsekvente i anvendelsen av sitt maktkritiske perspektiv, og de klargjør

premissene for sin kritikk på en eksemplarisk måte. Maktbegrepet klargjøres og relateres til ulike former som direkte makt, indirekte makt og ideologisk makt eller makt over tanken.

En studie som hovedsakelig bygger på hvordan et utvalg i en yrkesgruppe oppfatter egen innflytelse, egner seg godt for å belyse indirekte makt. Det virker rimelig når det hevdes at politisk ansatte har større muligheter enn vanlige partimedlemmer til å påvirke forslag til partiprogram, sette en agenda, ramme inn en sak eller påvirke opinionen ved å få gjennomslag for en sak i massemedia. Når det gjelder direkte makt, er det mer tvilsomt hvor langt man kommer med å basere seg på hva aktørene sier om egen innflytelse. På dette punkt bør studien suppleres med inngående analyser av utvalgte beslutningsprosesser. Det vises riktignok til beslutningsprosesser som har vært kjent i media der en policyansatt har ledet forhandlingene. Men det er ikke dermed sagt at resultatet ville blitt annerledes dersom statsråden selv hadde ledet forhandlingene. Et annet eksempel viser til en politisk ansatt som forhandlet frem en gunstig avtale for en svensk bedrift med Saudi-Arabia og som så gikk over til en svært godt avlønnet stilling i den samme bedriften da avtalen var sluttført. Eksemplet illustrerer hvilke legitimitetsproblemer som kan oppstå når politisk ansatte fører forhandlinger; spesielt når det, som forfatterne påpeker, ikke finnes karantenereregler i Sverige som buffer mot maktmisbruk.

Kapitlene som viser hvordan politikerkorpset har vokst frem over tid, byr på interessante betraktninger. Gjennom å peke på omdreiningspunkter i utviklingen fra 1945 til 1990-tallet, fanger forfatterne inn overgangen fra et korporativt til et post-korporativt samfunn. Videre påpekes det at forekomsten av politisk ansatte er selvforsterkende. Skiftende maktkonstellasjoner fører til at eksperter med bakgrunn som politisk ansatt blir tilgjengelige for nye arbeidsgivere som igjen kan virke befordrende på at nye PR-byråer etableres. Interessante momenter trekkes frem som at politikk ikke bare handler om å skape endring, men også om å mobilisere makt for å hindre endring. Et annet interessant poeng er ekspertens legitimerende funksjon som består i at særinteresser ikles en drakt som synes forenelig med allmennhetens interesser. Det er også betimelig når det fremholdes at veksten i politikerkorpset faller sammen med nedbyggingen av en kritisk presse.

Forfatterne tegner et bilde av en yrkesgruppe eller stamme med særegne sosiokulturelle kjennetegn. Den har sitt eget språk og en livsstil som aktørene kan gjenkjenne og få bekreftet i TV-serier om makt og politikk. At TV-dramaturgien tar tak i et fenomen som et stykke ut på 2000-tallet var et ubeskrevet blad i statsrettslige lærebøker i Sverige, er en interessant og viktig observasjon.

Fenomenet har så langt jeg kjenner til ikke blitt utførlig behandlet i norsk samfunnsforskning. I antologien *Det norske demokratiet i det 21. århundre* (Baldersheim & Østerud (red.) 2014), omtaler Kristoffer Kolltveit politikerkorpset i kapitlet om samordning i regjeringsapparatet. Det hevdes at behovet for politisk ansatte må ses i sammenheng med samordningsproblemer som oppstår under mindretallsregjeringer og koalisjonsregjeringer. De svenske forfatterne tillegger derimot regjeringenes parlamentariske grunnlag liten vekt som forklaring på vekst i bruk av politisk ansatte, og de underbygger sitt syn med å vise til Danmark som til nå i liten grad har gjort bruk av politisk ekspertise, men som likevel har lyktes med å samordne sin politikk.

Forfatterne fortjener ros for sitt for sitt maktkritiske blikk og for sitt nybrottsarbeid. Det er også prisverdig at de tre har fått et tett flerfaglig samarbeid i havn. Men tegner boken et

vel enhetlig bilde av denne yrkesgruppen når det gjelder innflytelse og stammepreg? At yrkesutøverne er relativt unge og ansettelsestiden kort, kan begrense deres makt og innflytelse. Dessuten er det vel betydelige forskjeller når det gjelder å samarbeide tett med landets statsminister, sammenlignet med å utføre et oppdrag for et PR-byrå? Boken kunne stått seg på en strammere redigering der noe av det gjentakende stoffet ble luket ut. Jeg etterlyser dessuten en grundigere metodegjennomgang blant annet av hvordan de 72 intervjuede ble rekruttert til studien. Et sak- og personregister hadde gjort det enklere å bruke boken som oppslagsverk.