

De policyprofessionella och demokratins framtid

Christina Garsten

Förord

2014 års Demokratiutredning har i uppgift att analysera behovet av och utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin. Utredningen ska även föreslå åtgärder i syfte att stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen. Inom ramen för ovan beskriva uppgifter ska utredningen bl.a. analysera hur en alltmer föränderlig och globaliserad värld har påverkat olika samhällsaktörers förutsättningar att föra dialog med riksdag och regering.

Christina Garsten har på uppdrag av 2014 års Demokratiutredning skrivit en rapport om den växande gruppen policyprofessionellas roll i demokratin. Christina Garsten är professor i socialantropologi vid Stockholms universitet. Medförfattare till rapporten är Bo Rothstein, professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet och Stefan Svallfors, professor i sociologi vid Umeå universitet.

Innehåll

Förord.....	2
Innehåll	3
1 Inledning: En växande grupp av policyprofessionella	4
2 De policyprofessionella i det svenska politiska landskapet.....	9
3 Politisk makt som drivkraft	13
4 Kunskap som resurs	19
5 Lojalitetens olika riktningar	23
6 Den politiska makten och demokratiska utmaningar	26
7 Avslutande reflektioner: makt utan mandat	32
8 Referenser	34

1 Inledning: En växande grupp av policyprofessionella

Vilka är det som formar visionerna för framtidens politik? Vilka översätter visioner till verklighetsnära budskap och beslut? Vilka är det som har makt och inflytande över demokratin i dagens Sverige? Dessa frågor är centrala för en fungerande och aktiv demokrati och måste ställas kontinuerligt. Svaren kan tyckas vara givna, eftersom våra perspektiv på demokrati ofta utformas mer på grundval av modeller än på hur verklighetens vardag och praktik ser ut. I en representativ demokrati utgår vi från att det är de folkvalda politikerna som har den politiska makten. Andra viktiga aktörer är företrädare för olika folkrörelser och för tunga organisationer i näringslivet samt de stora fackliga organisationerna. Vägen till politisk påverkan för enskilda medborgare har ansetts gå genom aktiv medverkan i de politiska partierna, i fackliga organisationer och någon av de många intresseorganisationerna. Idén om medlemsburna och folkligt förändrade politiska partier och ett öppet civilsamhälle har varit, och är, vägledande för vår syn på hur en väl fungerande demokrati ser ut. Under de senaste decennierna har emellertid verkligheten delvis sprungit ifrån denna idealbild. Det talas om väljarnas flykt från partierna, om bristande förtroende för politikerkåren, om att saklig expertis allt oftare får ersätta lekmannakunskap och om brister på politiska visioner.¹

Robert Dahl, demokratiforskningens nestor, såg ett framtida hot mot demokratin i tillväxten av en ”särskild grupp intellektuella” som han menade har ökat kraftigt och som han antar ”även fortsättningsvis kommer att öka”. Denna grupp, menar han, ska

¹ Se t.ex. Norris 2011

inte förstås som "en homogen klass med gemensamma klassintressen".² Bland den allmänna gruppen intellektuella finns, menar han, allt från kapitalistiska företagsledare till oppositionella vänsterintellektuella akademiker. I stället är det en särskild sorts intellektuella som Dahl menar hotar den representativa demokratins centrala princip om politisk jämlikhet, nämligen "de som ägnar sig åt politiska frågor och är aktivt engagerade i att påverka offentliga beslut", såväl direkt som indirekt. Denna grupp av vad Dahl kallar "politiska specialister" återfinns bland annat i "förvaltningar, verkställande myndigheter, parlament, partier ... intresseorganisationer, konsultfirmor" och på många andra liknande ställen.³ Problemet, menar han, är inte att denna grupp utgör en politisk elit med ett gemensamt intresse som de genom tvång eller övertalning tvingar på medborgarna. Skillnaderna inom gruppen är alltför stora för detta, menar han. Problemet ligger på ett annat plan, nämligen att de frågor som måste avgöras genom den representativa demokratins maskineri har blivit alltmer komplexa och sammansatta och sätter käppar i hjulet för väljarkårens möjlighet att utkräva ansvar för de beslut som fattas. Detta såg Dahl som ett hot mot en fungerande representativ demokrati.

I ljuset av Dahls resonemang finns det anledning att reflektera över den utveckling vi har sett i Sverige och många andra länder under de senaste decennierna. Detta utan att för den skull lägga fram en dystopisk bild av demokratins tillstånd och framtid. Det kan möjligen också vara så att ökningen av de policyprofessionellas antal och gruppens inflytande på sikt kan stärka och förbättra den svenska demokratins funktionssätt, beroende på vilka kriterier man väljer för att utvärdera hur väl demokratin fungerar. Frågan om vad denna utveckling betyder för demokratin är i vilket fall väl värd att ställa.

Andra forskare som har ägnat sig åt policyanalys samt de som koncentrerat sig på den offentliga förvaltningen har också pekat på riskerna med denna utveckling. Den amerikanske statsvetaren Hugh Hecho var den som 1978 lanserade begreppet "policy-professionella" tillsammans med ett annat begrepp som har blivit

² Dahl, 1999:364.

³ ibid.:365

centralt, nämligen issue networks (sv. ungefär sakfrågenätverk). Dessa nätverk befolkades enligt Heclo i stor utsträckning av en grupp som varken var traditionellt meritkryterade och politiskt neutrala statstjänstemän eller folkvalda politiker, i stället dominerades de av personer som var politiskt och ideologiskt starkt motiverade av den fråga som definierade deras sakfrågenätverk. Grunden för deras möjligheter att påverka var just deras kompetens i sakfrågan samt deras kännedom om den politiskt-administrativa komplexiteten vad gällde antalet och typen av aktörer som verkade inom området. Heclo pekar i sin analys på att den stora osynlighet som kännetecknar denna kategori politiska aktörer kunde skapa problem för demokratins generella legitimitet genom att det finns brister i möjligheterna till ansvarutkrävande.⁴

I ett nyligen avslutat forskningsprojekt har vi tagit avstamp i behovet av kunskap om vilka de nya aktörerna i svensk politik är och hur de arbetar. Vi har valt att undersöka en till sin omfattning och verksamhet hittills ganska okänd kategori politiska makthavare som vi benämner de policyprofessionella. Detta är personer som inte är folkvalda politiker eller valda av medlemmarna i de organisationer de arbetar för. De är istället anställda för att bedriva politik. De återfinns i hela det politiska systemet, till exempel i Regeringskansliet, i riksdagen, i de politiska partierna, i många kommuner, i fackliga och andra intresseorganisationer samt vid PR-byråer och i tankesmedjor. De har också en rad varierande yrkestitlar, så som politiskt sakkunnig, presschef, politisk sekreterare, samhällspolitisk chef, talskrivare, informatör, kommunikatör och så vidare.

Forskningsprojektets målsättning har varit att på ett mer systematiskt sätt fokusera uppmärksamheten på denna delvis nya och växande kategori av politiska aktörer. Baserat på en omfattande empirisk kartläggning av gruppens storlek, personernas kvalifikationer och bakgrund, liksom ett sjuttioalånga tematiserade intervjuer, en mindre del etnografi, kompletterat med en analys av biografi- och memoarlitteraturen på området samt en genomgång av vad grundlagsexperter och partiforskare har haft att säga, har vi analyserat de policyprofessionella i Sverige ur olika infallsvinklar. Att avgränsa kategorin var inte helt enkelt, men

⁴ Heclo, 1978.

enligt vår uppskattning handlar det om minst 2 500 personer som har denna typ av uppgift. Under de senaste två decennierna har denna kategori aktörer vuxit i en sådan omfattning att man kan hävda att en kvalitativt ny politisk påverkansform vuxit fram. Resultaten visar att detta är en kategori som utövar ett betydande men till stora delar osynligt inflytande i svensk politik. De är på intet vis en kategori som enbart assisterar sina uppdragsgivare utan de deltar ofta direkt och inte sällan på eget initiativ i utformandet av politiska visioner, program strategier och förslag till beslut.

De policyprofessionella är en relativt ung, universitetsutbildad, Stockholmscentrerad, och med ett par undantag tämligen jämnt könsblandad kategori. Vad gäller utbildningsbakgrund är de inte sällan statsvetare eller nationalekonomer. De rör sig ofta mellan olika policyprofessionella positioner och tjänar relativt bra, med politikens mått mätt. Sin nuvarande anställning har de i genomsnitt haft under ganska kort tid (cirka två år). Relativt få har varit förtroendevalda politiker och få av dem lockas av att ge sig in i politiken som förtroendevalda.

Rollen som policyprofessionell är diffus, med oklara gränser mot andra yrkesroller och positioner, otydliga ansvarsförhållanden och otydliga mandat. Inte ens bland de direkt politiskt anställda i regering och riksdag råder någon enighet om huruvida de själva är politiker eller tjänstemän, eller representerar något slags kvalitativt ny kategori däremellan. Yrkesrollen är i många avseenden flexibel och formbar, i enlighet med deras bakgrund, de egna ambitionerna och deras organisatoriska tillhörighet.

De policyprofessionella utför uppgifter som många gånger påverkar politiska visioner och beslut. De har också blivit medvetna om sig själva som en särskild grupp – anställda för att påverka politiken och samhället – och i detta medvetandegörande är deras sociala och kulturella kännetecken intressanta att diskutera. I diskussioner om demokratins funktionssätt är det också viktigt att reflektera över vilken roll denna kategori kan spela i det politiska livet och vad deras tillväxt kan innebära för demokratins praktik. Vad betyder för de politiska maktförhållandena och för demokratins utveckling? Denna rapport vill belysa de policyprofessionellas roll i svenskt perspektiv, deras drivkrafter, de olika kunskapsformer som kommer till uttryck i deras arbete, deras skiftande lojaliteter och några av de implikationer vi ser för

demokratin i det samtida Sverige. Demokrati är inget statiskt politiskt system, utan en ständigt föränderlig process. I denna process spelar de policyprofessionella en alltmer central roll. Framväxten av denna kategori kan på sikt ha konsekvenser för såväl transparens som ansvarighet i politiska processer – dimensioner som är centrala för det demokratiska systemets legitimitet.

2 De policyprofessionella i det svenska politiska landskapet

De policyprofessionella, som vi kallar dem, är förvisso inte någon helt ny företeelse i svensk politik. Bland de allra första kan sägas ha varit LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner som redan i mitten av 1940-talet anställdes av LO på organisationens nyinrättade utredningsinstitut. De kom senare att spela en central roll, inte bara för LO utan som idégivare och konstruktörer av vad som av samhällsforskare i efterhand kom att betraktas som en internationellt tämligen unik svensk samhällsmodell.

Inom Regeringskansliet kan den första policyprofessionella sägas ha varit Olof Palme när han som blott 26-årig anställdes som Tage Erlanders handsekreterare 1953. Detta kom att leda till att idén om policyprofessionella i Regeringskansliet blev allmänt accepterad i svensk politik från tidigt 1960-tal. Antalet sådana politiska tjänstemän i Regeringskansliet har efterhand ökat, och 2003 var de för första gången ”mer än halva riksdagen”, det vill säga fler än 175. Närmare bestämt hade de då blivit 184 personer, vilket var en ökning med 18 från 2001 (Premfors & Sundström 2007: 70).

Vad som är ett rimligt eller acceptabelt antal politiskt anställda i Regeringskansliet för ett land av Sveriges typ är inte möjligt att säga. Vi kan däremot konstatera att, bortsett från den kvantitativa ökningen av de policyprofessionellas antal, står vi nu inför en kvalitativ förändring som innebär att själva grundförutsättningarna för den svenska demokratis sätt att fungera förändras. När exempelvis antalet politiska tjänstemän i Regeringskansliet har blivit större än det antal ledamöter i riksdagen som statsministern eller regeringen behöver stöd av för att kunna fortsätta regera, har måhända något hänt vad gäller vilken sorts politiska aktörer som direkt, i sitt dagliga arbete, har som uppgift att försöka påverka

regeringens politiska beslut. Den utveckling vi har haft innebär att de som anställts i Regeringskansliet för att i olika former bedriva politik numera är fler än det antal riksdagsledamöter som en statsminister behöver stöd av för att säkra regeringens parlamentariska underlag.

Förutom i Regeringskansliet återfinns som nämnts de policyprofessionella i Sverige också i Riksdagen, på partikanslierna, i kommuner och landsting, intresseorganisationer och på PR- och konsultbyråer samt i tankesmedjor med nära koppling till politiken. Enligt vår försiktiga uppskattning ligger antalet policyprofessionella i Sverige som nämndes ovan någonstans mellan 2 000 och 2 500 personer. Om man väljer en något bredare ansats kunde man också ha lagt till den grupp anställda inom vissa myndigheter och ämbetsverk som har till uppgift att påverka den politiska åsiktsbildningen både bland befolkningen men också gentemot riksdagen och regeringen.⁵ Till detta kommer den uppskattning, som gjordes av Hermansson och medarbetare vid slutet av förra seklet, av att många var anställda på större företag för att handha "sambandskontakter". Den siffra de då kom fram till var flera hundra företagsanställda lobbyister.⁶ Med en bredare ansats som innefattar även de anställda inom företagsvärlden som har ansvar för sambandskontakter samt de inom förvaltningar och kommuner eller landsting som har mer renodlade påverkansuppgifter är det alltså en rimlig uppskattning att vi hamnar på en totalsiffra runt 3 500 personer som i nuläget kan anses tillhöra kategorin policyprofessionella i svensk politik, det vill säga tio gånger fler än antalet riksdagsledamöter. Förutom antalet anställda finns också andra indikatorer på den ökande betydelsen av policyprofessionella i svensk politik, som nya samarbetsformer och överenskommelser mellan parter, där politiskt anställda spelat viktiga roller.

De policyprofessionellas framväxt kan inte helt tillskrivas behovet av expertis inom politiska sakområden. Svensk politik har alltid varit "experttung", vilket inte minst det omfattande offentliga utredningsväsendet illustrerar. De policyprofessionella är emellertid generellt sett inte rekryterade på grund av att de ska besitta specifik expertkunskap inom olika fackområden, till

⁵ Rothstein 2005, SOU 2007

⁶ Hermansson m.fl. 1999

exempel teknik, juridik eller medicin. De är, till skillnad från sådana fackexperter, ofta rekryterade i unga år och har oftast inte den nischade kompetens som utmärker experter från olika fackområden. Deras främsta kompetens är istället de kunskaper om de ofta outtalade koder för hur svensk politik bedrivs som de på olika sätt har tillägnat sig. En central kompetens är att veta när, till vem och med vilka argument man ska intervensera om man önskar påverka inriktningen på ett offentligt policybeslut. En del policyprofessionella har sina positioner i kraft av kunskap om hur man hanterar massmedier, andra vet hur man omvandlar expertkunskap till för partiet eller organisationen användbara ställningstaganden. Många policyprofessionella har dessutom ofta ett stort nätverk av användbara kontakter som underlättar både möjligheter att påverka och att inhämta information. De policyprofessionella är således bärare av en annan typ av humankapital än de formellt opolitiska experter som har varit (och fortfarande är) vanliga inom exempelvis utredningsväsendet eller inom analysenheter i departement och myndigheter. Vi kommer nedan att beskriva och analysera vad det mer specifikt är för typ av kunskaper och/eller förmågor som denna kategori innehar och varför efterfrågan på dessa har ökat så kraftigt att man numera kan tala inte bara om de policyprofessionella som en ny politisk kategori, utan också om framväxten av en särskild arbetsmarknad för denna grupp. Vi menar att detta ändrat förutsättningarna för hur den svenska demokratin fungerar i dag jämfört med hur det såg ut för några decennier sedan.

I forskningsprojektet framkom tydligt att de policyprofessionella ofta uppfattar sig ha mer, ibland till och med mycket mer, politisk makt än till exempel de folkvalda riksdagsledamöterna och att de, i de fall de arbetar nära ett statsråd, verkar kunna utöva ett inte obetydligt inflytande även på den allra högsta politiska nivån. Även en del av de policyprofessionella som arbetar som utredare vid intresseorganisationer och som PR-konsulter/lobbyister eller vid tankesmedjor anser sig ha stora möjligheter att påverka politiken. En fråga som har gjort detta till ett intressant forskningsproblem är principen för kopplingen mellan makt och ansvarsutkrävande i den svenska demokratin. En av den representativa demokratin grundvalar är att all offentlig maktutövning ska ha tydliga regler och procedurer för hur den

offentliga maktutövningen kan granskas, så att det blir möjligt att i efterhand utkräva ansvar. Just formerna för ett sådant ansvarsutkrävande är synnerligen oklara vad gäller kategorin policyprofessionella.

3 Politisk makt som drivkraft

I det nämnda forskningsprojektet ingick att söka kunskap om de policyprofessionellas roller och deras viktigaste drivkrafter och resurser. Ett tydligt resultat i våra intervjuer är att den starkaste drivkraften i arbetet är möjligheten att få påverka politiken och samhället, att utöva politisk makt. De policyprofessionella vill sällan stå i rampljuset, utan önskar utöva denna makt utan att behöva utsätta sig för den, som de uppfattar, ofta alltför påflugna granskning som de förtroendevalda utsätts för. För vissa policyprofessionella är det centrala att faktiskt vara med och forma det svenska samhällets framtid, för andra är det mer en kittling i att få vara med där det händer och få vistas i maktens cirklar.

En viktig anledning till att de inte vill bli förtroendevalda politiker är att de i överraskande många fall har en ganska negativ bild av den representativa demokratin sätt att fungera. Den beskrivs ofta som långsam, oglamorös och tråkig, framför allt som en yrkeskarriär där lång och trogen tjänst anses väga tyngre än faktiska meriter och dokumenterad kapacitet. Många av dem vi intervjuat pekar också på de omständliga och saktfärdiga procedurer som de gängse vägarna inom politiken erbjuder. Som folkvalda skulle de tvingas argumentera med mindre vetande personer, i stället för att som i den policyprofessionella verksamheten direkt få använda sitt kunnande operativt och på en hög politisk nivå. Den representativa demokratin ses dessutom ofta som ytlig och kortsiktig, med inslag av påfrestande personkonflikter och rävspel. Mot denna bakgrund blir det relevant att fråga sig vilken typ av makt de utövar.

De policyprofessionella vill alltså utöva politisk makt i bred mening, men de har inget intresse av att gå vägen via politiska val för att kunna påverka. De allra flesta saknar intresse för att försöka

bli förtroendevalda politiker och strävar inte heller efter det. Generellt sett har de en ambivalent hållning gentemot media och yrkesjournalister som kår. Å ena sidan utgör genomslag i massmedier ofta den största glädjen i det vardagliga arbetet. Att framträda på ett framgångsrikt sätt i massmedierna är ett tydligt mått på framgång. Å andra sidan är det just det mediala granskandet och medielogiken som är den främsta anledningen till att de inte kan tänka sig att bli förtroendevalda politiker.

Politik syftar till maktutövning och demokrati handlar om att göra den offentliga maktutövningen legitim.⁷ En av det demokratiska styrelseskickets främsta uppgifter är att skapa legitimitet för den offentliga maktutövningen genom att se till att det finns mekanismer som möjliggör att det på olika sätt går att utkräva ansvar för beslut och åtgärder. Framträdande svenska statsvetare som Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson hävdar att en av den representativa demokratis centrala mekanismer är "ansvarsutkrävande i efterhand" av de valda politikerna. Genom att rösta in och rösta ut sina politiska representanter kan väljarna i efterhand "bestraffa" och "belöna" efter hur de (det vill säga majoriteten) anser att de styrande politikerna har skött sitt fögderi.⁸ Enligt grundlagsexperten Fredrik Sterzel (2011: 264) ska möjligheten till ansvarsutkrävande gälla "över hela fältet av offentlig verksamhet", inte bara de valda politikerna utan, för att citera Regeringsformen: "alla som fullgör offentliga uppgifter"⁹. Den empiriskt grundade forskningen om vad som får människor i demokratier att uppfatta sitt styrelseskick som legitimt ger Sterzels bredare ansats ett starkt stöd jämfört med statsvetarnas mer begränsade modell. Ett flertal nyare sådana studier visar att när människor i demokratiska stater bestämmer sig för om de ska anse att deras styrelseskick är legitimt är kvaliteten på den maktutövning som sker i förvaltningar, domstolar och myndigheter viktigare än deras demokratiska rättigheter, eller i vilken grad de uppfattar att deras valda politikers åsikter överensstämmer med de egna.¹⁰

Mycket talar med andra ord för att det demokratiska styrelseskickets legitimitet inte kan inskränkas till

⁷ Esaiasson 2003.

⁸ jfr Przeworski, Stokes & Manin 1999, Gilljam & Hermansson 2003:17.

⁹ Regeringsformen (1:9)

¹⁰ Gilley 2009, Gjefsen 2012.

ansvarsutkrävande av enbart de valda politikerna. Också de många andra kategorierna av beslutsfattare som utövar offentlig makt måste räknas in i det demokratiska styrelseskickets legitimitetskalkyl. Det gäller de offentliga tjänstemännens myndighetsutövning, professionella yrkeskårer som fullgör offentliga uppgifter, personer utsedda som representanter för olika intressegrupper till offentliga organ och, vill vi hävda, många inom kategorin policyprofessionella.

Om vi utgår från principen att all offentlig maktutövning måste kunna granskas och om alla som utövar offentlig makt ska kunna ställas till ansvar för sin verksamhet måste vi för att analysera hur de policyprofessionella passar in i denna demokratimodell börja med att svara på tre frågor. Den första är vilka olika typer av makt som de policyprofessionella kan utöva, den andra är vilka mekanismer för ansvarsutkrävande som existerar i den svenska modellen för demokrati och den tredje hur de policyprofessionellas inflytande och maktutövning förhåller sig till dessa mekanismer för ansvarsutkrävande.

Studiet av politisk makt och den politiska maktens legitimitet har alltid varit centrala frågor inom stora delar av samhällsvetenskaperna och särskilt framträdande inom den politiska sociologin och statsvetenskapen.¹¹ Teoribildningen och likaså den empiriska forskningen om politisk makt är emellertid både synnerligen omfattande och disparat, och här kommer vi att göra ett par enstaka nedslag för de delar som kan anses vara relevanta för diskussionen om de policyprofessionella. Det innebär att de mer individualpsykologiska aspekterna av makt, det vill säga varför vissa individer tenderar att vara bättre eller sämre på att utöva och ackumulera personlig makt än andra, lämnas därhän. Likaså kommer de repressiva aspekterna av maktproblematiken, exempelvis den mycket stora debatt som har följt Michael Foucaults uppmärksammade analyser av maktproblematiken, lämnas utanför diskussionen.¹²

En vanlig definition av makt är att en aktör A, genom att vara i besittning av olika typer av maktresurser (som våld, pengar, information), kan tvinga en aktör B att handla på ett sätt som B

¹¹ Gaventa, 1982.

¹² Foucault & Faubion, 2001.

annars inte skulle ha gjort, och där detta handlande av B gynnar A. Till denna form av direkt makt brukar man lägga den indirekta typen av maktutövning som handlar om kontrollen över dagordningen, alltså vem som har makt att bestämma vad man ska bestämma om. I en nu närmast klassisk diskussion av dessa två former av maktutövning pekade sociologen Steven Lukes på att makt inte bara kunde ses i dessa båda dimensioner, utan att det fanns en tredje dimension av makt vilken han menade skulle analyseras som ideologisk och strukturell makt.¹³

Den första (direkta) maktdimensionen var, enligt Lukes, maktutövning i form av beslutsfattande, vilken för det mesta kunde observeras och därmed var relativt lätt att dokumentera och lyfta fram till en diskussion om legitimitet. Den andra, den indirekta maktdimensionen, handlade om vem som hade makten över dagordningen. Vem kunde bestämma om vad, vilka frågor och problem, som skulle kunna bli föremål för analyser och beslut. Denna dimension hade lanserats i en synnerligen uppmärksammat artikel av Peter Bachrach och Morton Baratz som en reaktion på de studier av makt som bara fokuserade på observerbara och öppna konflikter och beslut.¹⁴ Makt, menade Bachrach och Baratz, utövades också av de individer och grupper som kunde påverka vilka frågor som kommer upp på den politiska agendan och manifesteras i öppna politiska samhällskonflikter. Denna dimension, som de kallade maktens andra ansikte, bestod alltså av makt som kontroll över den politiska dagordningen. Kritiken mot den endimensionella synen på makt i manifesterade politiska konflikter bestod i att man ansåg det nödvändigt att också analysera icke-beslutsfattande, makten att hålla potentiella konflikter borta från den politiska dagordningen. Bachrach och Baratz hävdade att politisk, social och ekonomisk makt också måste förstås som möjligheten att tysta ner och osynliggöra krav på ekonomisk makt och förändring av den existerande fördelningen av resurser och privilegier i samhället.

Den tredje dimensionen av makt, för vilken Lukes hämtade inspiration bland annat från den legendariske italienske marxisten Antonio Gramsci, handlade om makten över tanken, över vad de

¹³ Lukes, 2005 [1974].

¹⁴ Bachrach & Baratz, 1962.

maktpolitiskt dominerade aktörerna kunde föreställa sig om sin egen situation och om vilka möjligheter till förändring som existerade.¹⁵ Lukes menade att den andra dimensionen av makt hade en sak gemensamt med den första, nämligen fokus på faktiska, observerbara konflikter. Bachrach och Baratz hade hävdad att om det inte existerar ens en förtäckt konflikt, borde man anta att det råder konsensus och att de beslut som kommer ut ur den politiska processen inte kan analyseras i termer av makt.¹⁶ I sin kritik av detta hävdade Lukes att den mest effektiva maktutövningen var den där makthavare kunde få den som var objekt för maktutövningen att acceptera sin maktlösa situation och sin underordning som i princip given, och därför som omöjlig att förändra. Makt, menade Lukes, ”var som mest effektiv där den var som minst observerbar”.¹⁷ I denna tredje dimension av makt ingick främst påverkan genom ideologisk hegemoni, både av enskilda men framför allt av särskilda grupper och inte minst den allmänna opinionen. Skillnaden mellan Lukes och Bachrach och Baratz slutsatser ska emellertid inte överdrivas. De senare hävdade också möjligheten för dem med makt att påverka vad som skulle kunna anses som politiskt viktiga frågor, och detta kunde ske genom påverkan av vilka värderingar som dominerade i samhället.

Vi kan konstatera att det i vårt material inte går att säga något generellt om hur mycket av dessa tre olika former av makt som de policyprofessionella har (och detta har inte heller varit syftet med undersökningen). Dels lämpar sig inte materialet för sådana kvantitativa analyser (om de alls går att göra), dels kan man inte säga något i ”hur mycket”-frågan utan att samtidigt undersöka andra gruppers inflytande och makt. För detta skulle krävas en ny maktutredning av säkerligen minst samma omfattning som den som utfördes i slutet av 1980-talet.

Däremot ger det omfattande intervjumaterialet ymniga illustrationer av hur de policyprofessionella själva, och inte minst politiska tjänstemän i regering och riksdag, uppfattar sina möjligheter till politisk makt, och även hur de uppfattar sin egen roll i den politiska maktutövningen. Dessutom har vi också

¹⁵ jfr Gaventa 1982.

¹⁶ Bachrach & Baratz, 1970:47.

¹⁷ Lukes, 2005[1974]:1.

intervjuat ”mottagarna” av denna grupps agerande, det vill säga de politiker som de politiska tjänstemännen haft att betjäna. Intervjuerna visar att hela skalan är representerad, alltifrån de som anser sig inte alls ha eller knappast alls ha något reellt inflytande till de som anser sig ha ett mycket omfattande inflytande, väl i nivå med eller till och med större än de folkvalda politikernas.

Även vad gäller den egna rollen finns det en stor spännvidd, alltifrån de som enbart ser sig som närmast opartiska icke-politiska tjänstemän till de som inte ser någon skillnad mellan sig själva och de folkvalda politikerna i den meningen att de arbetar med politik och politikutveckling. Det är också många från de andra kategorierna av policyprofessionella som uppfattar att även om de inte utövar direkt politisk makt så har de ett inte obetydligt inflytande över den politiska utvecklingen.

I vårt forskningsmaterial hittar vi alla tre typerna av makt: makt över direkta beslut, makt över dagordningen och inslag av hegemonisk makt, maktens tredje dimension. Flera politiskt sakkunniga uppfattar sig exempelvis ha betydligt mer makt än riksdagsledamöterna i sitt eget parti. En del av de policyprofessionella uttrycker sin direkta maktutövning i tämligen tydliga ordalag.

Den indirekta maktens dimension är självklart något svårare att fånga via intervjuer, men det är inte svårt att i materialet finna exempel på sådant. I vårt intervjumaterial återfinns data som tyder på att politiskt sakkunniga kan utöva en betydande indirekt politisk makt, dels genom sin överlägsna tillgång till sina uppdragsgivare, dels genom att de kan kontrollera delar av uppdragsgivarnas dagordning och därmed sätta agendan för vad som kommer att diskuteras. I flera av intervjuerna med utredare inom de fackliga organisationerna och politiska sekreterare i kommunerna återfinns också uppfattningen att man har ett stort inflytande över den politiska agendan. Det finns med andra ord anledning att tro att många policyprofessionella utövar en betydande makt över agendasettningen.

Vad gäller maktens tredje dimension, möjligheten att påverka vad aktörerna kan tänka sig att göra och framför allt ta politiska konflikter om, kan man se de policyprofessionellas medverkan i orkestreringen av politiska budskap och kampanjer som ett utslag av detta. Det är i stor uträkning vad de policyprofessionella inom PR-byråer och tankesmedjor sysslar med.

4 Kunskap som resurs

I arbetet med att påverka politikens utformning är de policyprofessionellas främsta resurs kunskap, och då av ganska olika slag. Vi har sammanfattat dessa kunskapsformer som tre ”p”: problembeskrivning, processkunskap och pejling.

Problembeskrivning handlar om att, ofta med hjälp av forskningsbaserade indikatorer, kunna beskriva tillståndet i samhället, på ett sådant sätt att de värden och intressen man är satt att främja kommer att gynnas. Till stora delar handlar de policyprofessionellas arbete om att beskriva samtiden på ett sätt som är grundat i fakta och vetenskap, men vinklat på ett sådant sätt att de grupper och intressen de företräder har nytta av det som presenteras. Ska problemet med dem som står utanför arbetsmarknaden ses som en fråga om bristande ekonomiska incitament för att arbeta eller ska det ses som en effekt av allt hårdare krav i arbetslivet? Beror de fallande kunskapsresultaten i skolan på felaktiga undervisningsmetoder (för mycket ”flum”) eller på att för lite resurser har satsats på skolan? Många policyprofessionella är ivriga deltagare i denna sorts kamp om vilken verklighetsbild som ska dominera agendan i svensk politik. För detta arbete, att beskriva samtiden på ett sätt som får genomslag, krävs uthållighet. Argumenten måste nötas in under lång tid för att kunna påverka politiken. Om man vill förändra något gäller det att få politikerna att inse att status quo inte kan vara lösningen. Det systematiska utforskandet och presentationen av resultaten är en viktig maktresurs i arbetet. Forskningen nyttjas i intressenas tjänst, man tar fram underlag, nya fakta, nya insikter. Man måste vara saklig, trovärdig, vetenskaplig, men man gör allt detta med bestämda utgångspunkter och målsättningar: att förbättra villkoren för de grupper man företräder. Att på detta vis beskriva samtiden är

framför allt, men inte uteslutande, en uppgift för de samhälls-politiska cheferna och deras motsvarigheter på arbetsgivarsidan. Även utredare och experter, liksom många politiskt sakkunniga, ser detta som en fundamental resurs i arbetet.

Processkunskap handlar om att förstå det politiska spelet, förstå vilka mekanismer, processer och aktörer som är verksamma, veta var och när frågor kan lanseras och drivas. Här är erfarenheter av beslutsprocesser, odlandet av nätverk och personliga kontakter viktiga, men också att förstå när det är rätt tillfälle att göra vad. Om man vill påverka ett kommande lagförslag, när bör man agera, till vem ska man vända sig och på vilket sätt bör man argumentera? Det handlar i sådana fall om att kunna det politiska spelet, veta var i det komplexa politiska systemet beslut växer fram och fattas, när i policyprocessen man måste agera, hur ledande politiska aktörer tänker och fungerar. Det är denna politikens specialistkunskap som Robert Dahl särskilt varnade för i sin diskussion av hur ”politikens specialister” perverterar demokratin.¹⁸ För att äga denna kunskap behöver man oftast ha befunnit sig i statsapparatusens hjärta, i Regeringskansliet. Mest nytta av den kunskapen har man kanske när man lämnat Regeringskansliet för att arbeta åt andra intressen, så som privata företag, PR-byråer eller intresseorganisationer. Att kunna det politiska spelet innebär att veta var i det politiska systemet som en fråga kommer att avgöras, vilken instans som är den centrala, vem som ska kontaktas och i vilket skede.

Pejling handlar om att snabbt kunna producera korrekta uppgifter om sakfrågor som ens uppdragsgivare kan använda i politiska utspel och debatter. Det är en sida av kunskapen som handlar om snabb informationsinhämtning och korrekta data. Man behöver ofta veta, omedelbart, var en fråga just nu ligger, eller få tag på fakta som kan användas som politisk ammunition. För detta kunskapsinhämtande är de personliga kontakterna mycket betydelsefulla. Detta är ofta ett vanskligt spel, eftersom minsta fel i en sifferuppgift eller annat faktaförhållande kan användas för att undergräva förtroendet för den som talar. Det är på denna punkt de policyprofessionella nätverken är allra mest användbara, för att snabbt kunna hämta in information från ”säkra” källor.¹⁹

¹⁸ Dahl, 1989.

¹⁹ jfr Carpenter, Esterling & Lazer 1998, 2003.

Informationen måste inte bara vara snabb, den måste också vara korrekt. I politiken kommer minsta sakfel att användas för att undergräva förtroendet för den som talar, och fasan är att ens närmaste politiker ska stå i rampljuset och föra fram argument som är sakligt felaktiga.

Om makt är den viktigaste drivkraften och massmedierna den viktigaste arenan för de policyprofessionella, är kunskap den viktigaste resursen. Men denna resurs ska då inte förstås i en strikt akademisk betydelse som forskningsbaserad systematiserad kunskap, utan i en mycket vid bemärkelse, som en uppsättning av kontextuellt tillämpbara färdigheter. Det handlar både om en förmåga att beskriva samtidigt tillstånd och tendenser, om att ha den rätta fingertoppskänslan för det politiska spelet och om att snabbt få tag på relevant och korrekt information. Kunskap kan betyda olika saker för de policyprofessionella; från en djup forskningsbaserad kunskap om en fråga inom ett område till en erfarenhetsbaserad fingertoppskänsla för det politiska spelet eller en förmåga att snabbt ta reda på sakläget i en viss fråga. Ett framgångsrikt policyprofessionellt agerande kräver tillgång till olika kunskapsformer, men sammansättningen och den relativa vikten av dem varierar mellan olika policyprofessionella positioner och förhållningssätt.

Alla policyprofessionella arbetar på ett eller annat sätt med idéskapande och kunskapsproduktion. De trixar med kunskap. De mejslar fram idéer och utforskar sätt att förmedla dessa som får andra att lyssna. De vill använda sin kunskap till att bidra till politikutveckling i bred mening. Och de vill att deras idéer ska göra ett visst avtryck i verkligheten. I sin yrkesutövning liknar policyprofessionella i flera avseenden vad som kallats ”symbolanalytiker”.

Begreppet symbolanalytiker introducerades av den amerikanska ekonomen Robert Reich för att fånga en växande kategori av kunskapsintensiva yrken på arbetsmarknaden.²⁰ Reich såg denna utveckling som ett led i en utveckling mot en kunskapsintensiv ekonomi och arbetsmarknad, och som tätt sammanlänkad med en ökad globalisering av såväl ekonomi som politik. Symbolanalytikerna som kategori kännetecknas framför allt av att de ägnar sig åt att samla in, analysera och kalibrera stora mängder av

²⁰ Reich, 1992.

komplex kunskap. De policyprofessionella i vårt svenska material arbetar på liknande sätt med att mejsla fram, sammanställa, analysera och kommunicera kunskap. I detta avseende är de en sorts symbolanalytiker.

Men deras arbete stannar inte här. Den kanske mest väsentliga dimensionen är att de förmedlar idéer och kunskap mellan olika sfärer; mellan tjänstemannasfären och den politiska, mellan den politiska sfären och den akademiska samt mellan de politiska och de mediala sfärerna. De är idémäklare och fungerar som bryggor mellan forskning, näringsliv och politik, baserat på de (ofta finansiellt starka) intressen och idéer de företräder. Därmed kan de potentiellt utöva ett visst inflytande över politiska budskap. Deras roll som mäklare av idéer och kunskaper underlättas vidare av den diffusa roll de policyprofessionella har i förhållande till folkvalda politiker, till tjänstemän och till akademiker. De förfogar över resurser i form av kunskaper och nätverk som på flexibla sätt kan komma till användning i olika sammanhang. Deras mellanposition i gränslandet mellan etablerade sfärer ger dem en strategisk plattform att verka ifrån.

I Steven Lukes perspektiv ses just förmågan att kunna påverka människors idéer och önskningsar, hur människor tolkar världen, som en viktig form av makt.²¹ Den formen av maktutövning sker genom att man påverkar människors uppfattningar och kunskaper, så att de vill agera på ett visst sätt. Han menar att ett alltför snävt intresse för faktiska beslut i organisationer gör oss blinda för den påverkan som sker innan beslut tas, och efter att de har tagits. De policyprofessionella arbetar ofta i bakgrunden till det politiska beslutsfattandet med att förbereda och förpacka information och kunskap. De arbetar också intensivt efter beslutsfattandet, när beslutet ska förmedlas och kommuniceras. Deras roller innebär ett trixande och mejslande av kunskap, en aktiv och kreativ form av översättning och medlande mellan verksamhetsfärer. De policyprofessionella har en rollrepertoar som ger dem möjlighet att utöva politik i bred mening, att påverka politikens utformning på kort och lång sikt, ofta bakom kulisserna, genom sina sociala nätverk.

²¹ Lukes, 2005 [1974].

5 Lojalitetens olika riktningar

Mot bakgrund av de ofta otydliga roller och oklara mandat som de policyprofessionella har blir lojalitet en central fråga. Kännedom om de policyprofessionellas lojalitet blir relevant för en diskussion om demokratiska implikationer eftersom lojalitetsband kan inverka på prioriteringar och beslut. Inte minst är lojalitet av betydelse för att förstå förutsättningar för kritisk granskning av verksamheter. Alla granskningar görs i en politisk intressentkontext och är socialt konstruerade.²² Kontexten inverkar på aktörers möjlighet att behålla sitt oberoende och sin objektivitet, vilket också har konsekvenser för deras trovärdighet. De policyprofessionella kan ha svårt att bibehålla objektiviteten och sitt professionella oberoende eftersom de måste väga dessa värden mot lojaliteter, organisatoriska imperativ och sina egna karriärmässiga prioriteringar. Det kan, åtminstone teoretiskt, medföra en risk att man inte vill inta en alltför kritisk hållning. De måste i viss mån väga lojaliteten gentemot politiska uppfattningar mot lojaliteten gentemot det professionella uppdraget och uppdragsgivaren.

Vilka är de policyprofessionella då lojala mot? Vi hittar olika riktningar för lojalitet bland de policyprofessionella. Även om inga entydiga svar kan ges, ser vi ändå vissa mönster.

En viktig faktor för att förstå upplevd lojalitet är hur de policyprofessionellas anställningsförhållanden ser ut. De politiska sekreterarna i riksdagen har, som vi sett, i regel tillsvidareanställningar. De politiskt sakkunniga i Regeringskansliet är anställda av ministern, medan de politiska sekreterarna i riksdagen är anställda av och beroende av partiorganisationen. Detta får uppenbara följder för hur de upplever lojaliteten i arbets-

²² Markiewicz, 2008.

situationen. Många politiska sekreterare uppger ändå att de känner en lojalitet mot sitt parti och dess politik. Många gånger ser de sig som partiernas värderingsväktare och som de som ska se till att skutan hamnar på rätt kurs. Men lojaliteten gentemot partiet kan i vissa fall komma i konflikt med lojaliteten mot ett renodlat tjänstemannaideal. Som tjänsteman kan man, åtminstone teoretiskt, tänka sig att byta partigemenskap, även om det är svårt. Som pressekreterare kan positionen mellan politik och medier, att de står med en fot i varje läger, upplevas som att de har dubbla lojaliteter. Att ha dubbla lojaliteter i själva verket inte behöver vara ett problem, utan kan vara en dimension av arbetet som följer med den position man innehar.²³ De ofta dubbla och skiftande lojaliteterna blir begripliga utifrån den intermediära roll som de policyprofessionella har, som förmedlare av kunskap mellan verksamhetsfärer. De kan uppleva sig som länkade till, och beroende av, flera aktörer och intressen. De arbetar i gränslandet mellan olika sfärer, och utifrån denna position kan deras lojaliteter skifta.

De policyprofessionella som arbetar inom Regeringskansliet uttrycker oftast lojalitet mot den minister de arbetar för, och då ofta mot personen i fråga snarare än ministerrollen. Inom fackförbunden och intresseorganisationerna är oftast lojaliteterna som starkast gentemot sakfrågorna, men också mot organisationen. I organisationer som har formats utifrån tydliga politiska intressen blir frågan om lojalitet ofta synonym med organisationen.

Lojaliteten mot ideologiska positioner och strömningar uttrycks starkast inom tankesmedjorna. Även om man ofta uttrycker att det är högt i tak, är tankesmedjorna ofta bildade kring en ideologisk ståndpunkt. Det är den ståndpunkten som utgör grunden för lojaliteten, snarare än organisationen i sig. Även om tankesmedjor och politiska organisationer kan likna varandra i det avseendet att de bärs upp av centrala politiska perspektiv och idékomplex, skiljer de sig också åt på många sätt. Det kan gälla den variation av ståndpunkter som kan finnas i en tankesmedja eller att fokus ofta ligger på vissa frågeområden. Lojaliteten ligger därmed oftare förankrad i ideologiska ståndpunkter kring centrala politiska frågor.

²³ jfr Rhodes, 2011.

Policyprofessionella inom PR-branschen skiljer sig från de övriga genom att de tydligare betonar lojaliteten gentemot den byrå där de arbetar, mot uppdraget och mot kunden. Banden till byrån och till kollegorna är det som ger positiv återkoppling och mening åt arbetet. Det finansiella beroendet av kunden är tydligt. Man kan vara beredd att gå ganska långt för att tillfredsställa en kund. Det kan innebära många timmars överarbete, hastiga inlägg i projekt som riskerar att haverera och sena kvällar. Inom PR-branschen kan man lätt hamna i ett läge där ekonomiska överväganden går före egna ståndpunkter och ideal, och där den opartiska kunskapen får stå tillbaka.

För de policyprofessionella är lojalitet sällan en abstrakt princip. De policyprofessionella talar ofta om lojalitet i relation till yrkesmässiga personliga kontakter och nätverk. Lojalitet är för dem en socialt förankrad och odlad känsla. En stark lojalitet kan upplevas som en styrka, men också som en belastning. Lojalitet skapar förutsägbarhet och tillit i sociala relationer och organisatoriska sammanhang, men kan också binda individer till andra individer och grupper eller till intressen och organisationer.²⁴

²⁴ jfr Connor, 2007.

6 Den politiska makten och demokratiska utmaningar

Den representativa demokratins legitimitet grundar sig i att det är tydligt vem som har rätt att besluta, att medborgarna kan se vem det är som beslutar om vad och att det är möjligt att på olika sätt utkräva ansvar av dem som beslutar när det handlar om genomförandet av offentliga uppgifter. Principen om ansvarsutkrävande är central för den politiska maktutövningens legitimitet.²⁵ Kraven på ökad tydlighet i politiken, på transparens och ansvarsutkrävande, har vuxit sig starka och blivit normerande i offentlig förvaltning såväl som inom andra organisationer.²⁶ När förutsättningarna för att utöva inflytande och makt i politiken förändras, medför det även förändrade förutsättningar för, och nya behov av, mekanismer för ansvarsutkrävande.²⁷

Till skillnad från många andra kategorier som i något avseende utövar offentlig makt, är de policyprofessionellas legitimitetsgrund långt ifrån uppenbar för dem själva eller för deras arbetsgivare eller uppdragsgivare. Den är inte heller klarlagd i gällande offentliga regelverk eller i den statsrättsliga doktrinbildningen. Kategorin policyprofessionella har hittills heller inte i särskilt hög grad uppmärksammats som politisk påverkansform eller som ett problem värt att analysera. Det finns, vad vi har kunnat finna, inte heller någon etablerad samling etiska eller professionella koder för denna grupp. Utifrån ett demokratiteoretiskt perspektiv kan därför

²⁵ Lewin, 2007.

²⁶ Ahlbäck Öberg 2010, Hood och Heald 2006.

²⁷ Wedel, 2015.

den policyprofessionella maktutövningen sammanfattas med orden otydlighet, osynlighet och oansvarighet.²⁸

Osynlighet och otydlighet förknippas ofta (och ibland oreflekterat) med något tvivelaktigt och illegitimt.²⁹ De policyprofessionella verkar i stor utsträckning i ett konstitutionellt tomrum där deras roll inte är föremål för någon offentlig debatt – än mindre en konstitutionellt reglerad granskning. Ett exempel på detta är att övergångar från en anställning som politiskt sakkunnig i Regeringskansliet till organisationer och företag som har stort intresse av hur olika politiska beslut fattas, varken offentliggörs eller är rättsligt reglerade i Sverige.

De policyprofessionellas relativa osynlighet i politiken är, som nämnts ovan, kombinerad med en ambivalent inställning till exponering i medierna och en ambition att ta plats i strålkastarljuset. Det som här kan tyckas paradoxalt är istället ett uttryck för en stark relation mellan tydlighet och synlighet å ena sidan och otydlighet och osynlighet å den andra. Det politiska livet, liksom vardagslivet i stort, lever med spänningen och motsättningen mellan det synliga och det osynliga. Den relativa osynligheten är i fallet med de policyprofessionella, i vår tolkning, ett uttryck för en process av långsam politisk omvandling, snarare än för dolda agendor och intentioner. Föreställningen om hur en representativ demokrati bör fungera har inte i alla avseenden kompletterats med en insikt om hur den faktiskt utövas i ett föränderligt samhälle.

Vi kan konstatera att förutsättningarna för att utkräva ansvar av policyprofessionella inte alltid är optimala. Dels för att kategorin är spridd i ett flertal organisationer, återfinns i ett flertal olika yrkestitlar och med otydliga och varierande roller. Deras roll i den politiska processen är otydlig och oreglerad. Det brukar vidare hävdas att ansvarsutkrävande kräver att politiska områden är relativt väl avgränsade samt inte minst att medborgarna ska ha en någorlunda god insikt i orsakskedjor och beslutsprocesser bakom de förändringar som ligger till grund för ansvarsutkrävandet. I de policyprofessionellas verksamhet är det ibland otydligt vilka politikområden de verkar inom eftersom de rör sig relativt fritt mellan dem. Och eftersom de inte är direkt involverade i politiska

²⁸ Garsten, Rothstein & Svallfors 2015.

²⁹ Birchall 2011.

beslut och inte alltid syns i medierna, är det ofta svårt för medborgare att lokalisera orsaker och överblicka processer. Vi kan också notera att de policyprofessionella inte kan utkrävas något direkt ansvar av medborgarna i val. Det är inte de policyprofessionella som röstas bort eller röstas in när väljarna önskar en förändring av politiken, och de behöver i allmänhet inte svara för sin verksamhet inför väljarna. De policyprofessionella vill dessutom, som vi sett, verka utan att behöva utstå den närgångna mediala granskning som de förtroendevalda utsätts för.

Utöver frågor om ansvarighet och transparens kan en reflektion över de policyprofessionellas relation till några centrala sfärer eller grupper i samhället belysa ytterligare utmaningar för demokratin: relationen till massmedierna, de politiska partierna, väljarkåren, de förtroendevalda samt de opolitiska tjänstemännen. För vart och ett av dessa skärningsfält kan olika problematiska förhållanden förknippade med tillväxten av antalet policyprofessionella noteras.

I relation till massmedierna handlar detta om en på flera sätt problematisk förskjutning i styrkebalansen mellan en krympande skara journalister vid de redaktioner som av hävd haft att granska den politiska maktutövningen och de alltför kommunikatörerna inom den politiska sfären, exempelvis inom kommunerna. Man kan självklart tolka detta som att ledande kommunpolitiker satsar ökade resurser på att öka mängden och kvaliteten i informationen till medborgarna. En annan tolkning är att ledande kommunpolitiker har valt att omge sig med en bataljon av informatörer för att dels påverka vad som kommer fram i medierna, dels skydda sin verksamhet från kritisk granskning.

De policyprofessionellas starka fokusering på att få sina uppdragsgivare att synas och delvis få dem att kontrollera agendan för massmedierna förstärker tendenser till medialisering av politiken. Att vinna slaget om den massmediala agendan underlättas av tillgång på ekonomiskt kapital och olika intressegrupperingar i svensk politik har mycket olikartade ekonomiska resurser att använda för detta ändamål. Att driva politik med hjälp av anställda policyprofessionella är kostsamt. Detta förhållande måste ses som ett demokratiproblem, åtminstone utifrån den av många omhuldade grundnormen om politisk jämlikhet. Politiken tenderar på detta sätt att professionaliseras och fjärmars från de

bredare folklagren och från intresseriktningar med svagare finansiella resurser.

I förhållande till de politiska partierna tycks de policyprofessionella i allt större utsträckning ha tagit de aktiva medlemmarnas plats ifråga om att vara idéproducenter och bollplank för partiledningarna. Vad de policyprofessionella själva beskriver som "politikutveckling", kan innefatta att utarbeta hela programförslag inom ett centralt politikområde för ett riksdagsparti. Utformandet av politiska program eller strategiskt viktiga dokument kan på så vis "outsourcas" till personer som inte är valda för den uppgiften. Utvecklingen innebär med all sannolikhet också att den politiska ledningens ställning gentemot medlemmarna och gräsrotterna blir starkare, men också mer distanserad. Det finns även skäl att tro att denna utveckling också innebär att partiledningens ställning gentemot de enskilda riksdagsledamöterna stärks avsevärt. En ökande klyfta riskera att uppstå mellan ledande politiker och medlemmar å ena sidan och mellan partiledningar och riksdagsledamöterna å den andra sidan. Professionaliseringen av politikutvecklingen kan på så vis också innebära en distansering av politiken från en bredare allmänhet.

De policyprofessionella är i än mindre utsträckning än de ledande politikerna socialt, utbildningsmässigt och geografiskt representativa för den svenska väljarkåren. Detta kan möjligen indikera en övergång från en partidemokrati till en åskådar demokrati, där de "aristokratiska" eller om man så vill de elitistiska elementen i den representativa demokratin förstärks på bekostnad av den politiska jämlikheten.³⁰ Från ett annat perspektiv kan vi hävda att det snarare är uttryck för en förstärkning av allmänhetens roll som demokratiska granskare.³¹ Ingen av dessa ledande demokratiteoretiker fäster dock någon särskild vikt vid den utveckling som här beskrivits, där policyprofessionella verkar som ett stödjande professionellt skikt runt ledande politiker, förstärker deras övertag gentemot vanliga partimedlemmar och politiskt aktiva och inte sällan trixar med kunskap och spinner information på ett sätt som gör det svårare för allmänheten att förstå och granska det som pågår.

³⁰ Manin, 1997

³¹ Keane, 2009

Med avseende på relationen mellan de policyprofessionella och de förtroendevalda kan det faktum att en rad personer som varken är valda eller meritrekryterade kan utöva makt genom att befinna sig i den politiska ledningens ständiga och omedelbara närhet betraktas som problematiskt i sig. Här finns det naturligtvis alltid en risk att man missbrukar sin ställning för att på ett otillbörligt sätt gynna sig själv eller närstående personer eller organisationer. Man kan dessutom befara att genom att de omger sig med ett hov av personligt rekryterade och likasinnade lojalister kommer de folkvalda att i allt mindre utsträckning tvingas höra argument som går på tvärs mot vad de redan tror på och tycker. Det är inte säkert att byggandet av sådana "ekokammare" runt ledande politiker är gynnsamt för dem själva eller för demokratins funktionssätt. Att ständigt få den egna verklighetsbilden bekräftad är måhända inte vad våra ledande politiker behöver. Detta är också en aspekt av de policyprofessionellas funktion i relation till de opolitiska tjänstemännen. Om de senare har allt svårare att få direkt kontakt med de förtroendevalda politikerna finns det en risk att vital information "silas" och tillrättaläggs på ett sätt som i långa loppet är till men för de demokratiska processernas kvalitet.

I jämförelse med vad som kommit fram i anglosaxisk forskning kan vi se att i Sverige står sig kategorin policyprofessionella inom fackföreningar och andra stora intresseorganisationer jämförelsevis mycket starkare, medan tankesmedjor och fristående lobbyister spelar en mer undanskymd roll. Likväl ser vi i den växande andelen PR-byråer och tankesmedjor samt den ökande andelen politisk sakkunniga i Regeringskansliet och Riksdagen ett slags amerikanisering av svensk politik. Vår forskning har visat att de personer som arbetar med dessa typer av uppgifter numera återfinns inte bara som en kringvegetation, utan är inne i de centrala politiska instanserna, inne i riksdags- och regeringskanslierna. Det är alltså inte bara fråga om en stödjande buffertzona, utan om ett mer centralt och utbrett fenomen.

Vår forskning har koncentrerats på svenska förhållanden och eventuella implikationer för svensk politik. En intressant insikt är i vilken liten utsträckning de policyprofessionella själva ser sig som inbäddade i eller påverkade av europeiska eller internationella trender. Detta betyder däremot inte att den utveckling vi här beskrivit skulle vara avskärmad från bredare transnationella

inflytanden eller specifikt svenska uttryck för en global trend. Det finns till exempel anledning att fråga sig hur den sociala kategorin policyprofessionella, eller dess motsvarighet, ser ut i andra länder, vilka krafter som påverkar utvecklingen i andra politiska system, och dess implikationer. Liknande grupper återfinns och verkar i många andra sammanhang än det svenska, och kanske med ännu större genomslag.³²

³² Se t.ex. Campbell & Pedersen 2014, Dahl 1999, Hecló 1978, Sowell 2011, Wedel 2014.

7 Avslutande reflektioner: makt utan mandat

De senaste decenniernas utveckling har stimulerat framväxten av en ny grupp aktörer i svensk politik som kan betraktas som en ny social kategori på det politiska fältet. Denna kategoris medlemmar präglas av särskilda kunskapsinnehav och kompetensprofiler, de har egna karriärvägar, karriäröverväganden och karriärproblem, de har sina egna nätverk, framgångskriterier och belöningssystem. I viss utsträckning har de till och med ett eget språk som till delar kan vara svårt att förstå för utomstående. Även om de första policyprofessionella syntes till på den svenska scenen redan för ett halvsekel sedan, är det först under de senaste två decennierna gruppen har blivit så stor att den kommit att få de särdrag som gör det befogat att betrakta den just som en särskild social kategori.

Trots den interna differentiering som kännetecknar den policyprofessionella kategorin har de personer som befolkar den ändå en hel del gemensamt. Kanske kan detta sammanfattas som ett särskilt entreprenörsetos – policyprofessionella är politikens innovatörer och säljare – som på ett avgörande sätt skiljer sig både från det ämbetsmannaetos som bör känneteckna den offentliga tjänstemannen och det representations- och ansvarighetsetos som bör känneteckna folkvalda eller medlemsvalda. Gentemot sådana ideal vill de policyprofessionella tydligt distansera sig. Uppdraget är påverkan, inte förvaltning. De vill ogärna stå till svars inför medlemmar och väljare, tvingas argumentera med okunniga människor, eller bli granskad av framfusiga massmedier.

Frågan är vad detta politiska entreprenörsetos innebär för det som brukar föras fram som den representativa demokratins grundbultar: politiska partier, allmänna val och lagstiftande församlingar? En iakttagelse är att de policyprofessionella

förstärker sina parti- och organisationsledningars försteg framför aktivister och medlemmar. Det torde göra det svårare för enskilda och grupper av medlemmar att påverka de politiska partierna (och de fackliga organisationerna). Vad medlemmarna möter i en sådan process är inte bara, av dem valda, personer som har politik som sin heltidssysselsättning, utan också en av dem anställd grupp policyprofessionella som är mer kunnig och insatt i de frågor som ska avhandlas. Detta kan i sin tur göra att enskilda medlemmar (eller grupper av medlemmar) finner det mindre meningsfullt att aktivt försöka påverka partiet/organisationen då man uppfattar sig vara i ett alltför stort underläge vad gäller kunskaper och information.

Det minskade inflödet av aktiva medlemmar kommer parti- och organisationsledningarna efterhand då att kompensera med att öka antalet policyprofessionella. Oavsiktligt kan därmed en negativ spiral sättas igång, där den ökande professionaliseringen minskar det politiska engagemanget, vilket i sin tur gör att partier och fackliga organisationer upplever att de måste anlita än fler policyprofessionella, vilket i nästa led ytterligare minskar medlemmarnas engagemang. Partierna och deras ledningar kan riskera att bli beroende av sin anställda kader av policyprofessionella eller av inhyrda konsulter när de vill utveckla sin politik eller hitta nya sätt att kommunicera den. Detta kan leda till att partierna urholkas på politiska visioner, att de alltmer börjar likna varandra och använder standardiserade repertoarer för att kommunicera sina budskap.³³ Den representativa flerpartidemokratien som vi har lärt känna den riskerar att brista i legitimitet hos stora väljargrupper. Även om våra data inte ger underlag för att säga något om kausalitet kan vi ändå konstatera att under den tid som antalet policyprofessionella ökat kraftigt har förtroendet för och engagemanget i de politiska partierna minskat kraftigt.³⁴

Även om det demokratiska tillståndet i ett land som Sverige på många punkter är relativt tillfredsställande finns det mycket som tyder på att demokratins praktik har försvagats av de policyprofessionellas intåg i politiken. Detta är en tendens att vara vaksam inför. Hur utvecklingen istället kan vändas så att demokratin främjas bör vara en prioriterad utmaning.

³³ jfr Mair 2014.

³⁴ se Holmberg & Weibull, 2014.

8 Referenser

- Bachrach, Peter, & Morton S Baratz. 1962. "Two Faces of Power." *American Political Science Review* 56(4):947-52.
- Bachrach, Peter, & Morton S. Baratz. 1970. *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford U.P.
- Birchall, Claire. 2011. "Introduction to "secrecy and transparency": The politics of opacity and openness." *Theory, Culture & Society* 28(7-8):7-25.
- Campbell, John L, & Ove K Pedersen. 2014. *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany and Denmark*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel, Kevin Esterling, & David Lazer. 1998. "The strength of weak ties in lobbying networks: Evidence from health-care politics in the United States." *Journal of Theoretical Politics* 10(4):417-44.
- Carpenter, Daniel, Kevin Esterling, & david Lazer. 2003. "The Strength of Strong Ties: A Model of Contact Making in Policy Networks with Evidence from U.S. Health Politics." *Rationality and Society* 15(4):411-40.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard. 2006. "Ministers and Mandarins under Danish parliamentarism." *International Journal of Public Administration* 29:997-1019.
- Christiansen, Peter Munk, Birgitta Niklasson, & Patrik Öhberg. 2014. "Political warriors or political advisors? The organization of political advice in Denmark and Sweden." Glasgow: Paper presented to the ECPR General Conference, Glasgow Sept 3-6, 2014.

- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1999. *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront i samarbete med Demokratiakad.
- Dahlström, Carl. 2009. "Political appointments in 18 democracies, 1975-2007. QoG Working Paper 2009.18." Gothenburg: The Quality of Government Institute, University of Gothenburg.
- Esaiasson, Peter. 2003. "Vad menas med folkviljans förverkligande." s. 30-54 i *Demokratins mekanismer*, Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson (red). Malmö: Liber.
- Foucault, Michel, & James D. Faubion. 2001. *The essential works of Michel Foucault : 1954-1984*. London: Allen Lane.
- Garsten, Christina, Bo Rothstein & Stefan Svallfors. 2015. *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Daidalos.
- Gaventa, John. 1982. *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
- Gilley, Bruce. 2009. *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*. New York: Columbia University Press.
- Gilljam, Mikael, & Jörgen Hermansson. 2003. "Demokratins ideal möter verkligheten." s. 10-29 i *Demokratins mekanismer*, Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson (red). Lund: Liber.
- Gjefsen, Torbjorn. 2012. *Sources of Legitimacy: Quality of Government and Electoral Democracy*. Oslo: University of Oslo.
- Heclo, Hugh. 1978. "Issue networks and the political establishment." s. 87-124 i *The New American Political System*, Anthony King (red). Washington, DC: The American Enterprise Institute.
- Hermansson, Jörgen, Anna Lund, Torsten Svensson, & PerOla Öberg. 1999. *Av korporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell*. Stockholm: Fakta Info Direkt SOU 1999: 121.
- Holmberg, Sören, & Lennart Weibull. 2014. "Institutionsförtroende mellan berördhet och mediebevakning."

- s. 99-129 i *Mittfåra och marginal*, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red). Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Hood, Christopher, & David Heald, red. 2006. *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Keane, John. 2009. *The Life and Death of Democracy*. New York: W.W. Norton.
- Lewin, Leif. 2007. *Democratic Accountability: Why Choice in Politics is Both Possible and Necessary*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lukes, Steven. 2005 [1974]. *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Mair, Peter. 2014. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso.
- Manin, Bernhard. 1997. *The Principles of Representative Government*. New York: Cambridge University Press.
- Markiewicz, Anne. 2008. "The political context of evaluation: What does this mean for independence and objectivity?" *Evaluation Journal of Australasia*, 8:35-41.
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reich, Robert B. 1992. *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*. New York: Vintage Books.
- Premfors, Rune, & Göran Sundström. 2007. *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes, & Bernhard Manin (red.). 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Regeringsformen (SFS 1974:152)
- Rhodes, R.A.W. 2011. *Everyday Life in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo. 2005. "Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater." s. 186-220 i *Bortom den starka statens politik*, Bo Rothstein & Lotta V. Westerhäll (red). Stockholm: SNS Förlag.
- SOU, Statens offentliga utredningar -. 1990. "Demokrati och makt i Sverige (SOU 1990:44)." Stockholm: Allmänna förlaget. Swedish Government Official Report.

- Sowell, Thomas. 2011. *Intellectuals and Society*. New York, NY: Basic Books.
- Sterzel, Fredrik. 2011. "Granskningsmakten." s. 262-82 i *Svensk författningspolitik*, Ingvar Mattson & Olof Petersson (red). Stockholm: SNS Förlag.
- Öberg, Shirin Ahlbäck. 2010. "Framväxten av granskningsamhället - en fråga i författningspolitisk skugga." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 5:501-514.
- Wedel Janine R. 2014. *Unaccountable: How Elite Power Brokers Corrupt our Finances, Freedom, and Security*. New York: Pegasus Books.