



Att uppvakta statsråd

Katja Marcusson

Projektet *Politiska institutioner och strategiskt agerande* (PISA) syftar till att öka vår kunskap om det moderna styrelseskicket. Den teoretiska utgångspunkten är att politiska institutioner formar olika aktörers möjligheter att utöva inflytande och tillvarata sina intressen. En viktig empirisk utgångspunkt är att svensk politik inte längre kan beskrivas som en kombination av parlamentarism och korporativism – den institutionella legering som i detta avseende var liktydig med den svenska modellen. Hur det nya styrelseskicket bäst kan karakteriseras är emellertid ännu en öppen fråga. Tidigare forskning har visat att korporativismen har minskat i betydelse. Den ofta framförda tanken att lobbying och andra former av informell och mindre rutiniserad maktutövning har trätt i dess ställe, bör tills vidare enbart uppfattas som ett slags arbetshypotes.

PISA-projektet initierades hösten 1994 med hjälp av ett planeringsanslag från *Riksbankens Jubileumsfond*. Projektet bedrivs sedan 1995 med ekonomiskt stöd från Riksbankens Jubileumsfond (huvudansvarig Jörgen Hermansson), *Arbetslivsfonden* (PerOla Öberg) och *Kommunikationsforskningsberedningen* (Torsten Svensson).

I PISA:s rapportserie publiceras projektets arbetspapper och vissa mindre delrapporter. Som brukligt är i vetenskapliga sammanhang är författarna till de enskilda rapporterna själva ansvariga för innehållet.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Bakgrund	2
1.1 Förändringar i det svenska styrelseskicket	3
1.2 Individuella resurser	7
2. Att undersöka uppvaktningar	11
2.1 Syfte och avgränsningar	11
2.2 Material och metod	13
2.2.1 Förfrågningar	13
2.2.2 Enkät	14
2.2.3 Intervjuer	17
2.3 Undersökningens frågeställningar	18
3. Att ta initiativ: vilka gör förfrågningar?	19
3.1 Antalet förfrågningar	19
3.2 Vilka aktörer står bakom förfrågningarna?	23
3.3 Kön	28
4. Att delta: vilka får göra uppvaktningar?	33
4.1 Vilket svar får de som gör förfrågningarna?	34
4.2 Vilka aktörer får uppvakta och vilka får avslag?	36
4.3 Kön	39
4.4 Synen på uppvaktningarna	41
5. Avslutande diskussion	48
BILAGOR	
Bilaga 1. Enkät om uppvaktningar av statsråd	50
Bilaga 2. Intervjufrågor	54
Förteckning över källor och litteratur	55
Förteckning över tabeller, figurer	56

1. BAKGRUND

Under de senaste åren har diskussionen om styrelseskickets förändringar och medborgarnas möjligheter till deltagande och påverkan av politiken präglat samhällsdebatten. De korporativa arrangemang som varit ett av svensk politiks främsta kännetecken har enligt många forskare fått ge plats åt en avkorporatisering som förväntas ge mer utrymme åt pluralismens lösare, mer tillfälliga och även mer direkta kontakter mellan politiker och medborgare.¹ Samtidigt diskuteras också vad man kallar för demokratins kris; sviktande partimedlemskap, politikermisstro, bristen på verklighetsförankring hos politikerna och därmed en växande klyfta mellan medborgarna och beslutsfattarna.² Hur dessa två utvecklingstendenser skulle kunna tänkas påverka varandra -ifall avkorporatiseringen exempelvis skulle medföra att medborgarna fick fler tillfällen att delta och klyftan därmed skulle minska- är i högsta grad aktuella frågor, men för att överhuvudtaget komma fram till det stadium där vi kan börja besvara dem krävs en hel del förarbete. Kunskapen om de kontakter som antas öka i betydelse i och med avkorporatiseringen är överhuvudtaget knapphändig och det är därför nödvändigt att fortsätta kartlägga hur det "levande statsskicket", det vill säga de reella politiska förhållandena i dagens Sverige, egentligen ser ut.³

Uppsatsens övergripande syfte är att bidra till kartläggningen av det "levande statsskicket" genom att undersöka vilka aktörer som försöker påverka politikens utformning. Vad är det som bestämmer vilka medborgare som *kan* och *får* göra vad?⁴ Frågan i stort gäller resurser; vilka egenskaper och tillgångar är viktiga för att få delta/försöka påverka?⁵ Rent konkret är mitt bidrag att undersöka en form av direkt kontakt mellan omvärlden och politikerna som ur forskningssynpunkt är en hittills ganska okänd sida av svensk politik; uppvaktningar av

¹ Se till exempel SOU 1990:44 (Maktutredningens slutrapport) samt RIO-projektets resultat (Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala).

² Eftersom det till stor del rör sig om en offentlig debatt på många olika plan är det svårt att ge något konkret exempel, men för en mer vetenskaplig sammanfattning kan man t.ex. läsa SOU 1990:44 kap. 6 samt Demokratirådets rapporter från 1995 och 1996.

³ Att studera "det levande statsskicket" (motsatsen till det konstitutionella synsättet som lägger betoningen på hur institutioner bör fungera utifrån lagtexten) härstammar från professor Axel Brusewitz. I *Medborgarnas makt*, Petersson, Westholm, Blomberg 1989 s. 87, beskrivs studien av "det levande styrelseskicket" på följande sätt: "[...]vad medborgarna *får*, vad medborgarna *kan* och vad medborgarna faktiskt *gör*."

⁴ I PISA (politiska institutioner och strategiskt agerande)-projektet vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, se Hermansson, Svensson, Öberg 1995 s. 2f är syftet -liksom i denna uppsats- att "bidra till förståelsen av det svenska politiska systemet genom att kartlägga de formella och informella regelverk som avgör *vilka* medborgare och organiserade intressen som *får* och *kan* göra *vad*." Jag har i min egen syftesformulering medvetet valt att byta plats på två av orden.

⁵ Resurs ska således här ses både som en förmåga eller egenskap som gör det möjligt att utnyttja de rättigheter som det formella regelverket fastställt, se Petersson, Westholm och Blomberg 1989 s. 87, och som en tillgång (något som kan ges i utbyte, se 1.1).

statsråd.⁶ Det faktum att uppvaktningar är en redan (det vill säga före avkorporatiseringen) existerande form av direkt påverkan gör att undersökningen dels kan ge oss uppgifter om hur sådana kontakter fungerar -vilka aktörer som deltar och vilka resurser som är viktiga i sammanhanget- dels undersöka om kontakternas omfattning har förändrats under de senaste åren. De frågeställningar som kommer att behandlas i uppsatsen är därför vilka aktörer som *tar initiativ* till att (*kan*) uppvakta och vilka som *deltar* i (*får göra*) uppvaktningar, samt om denna påverkansform har förändrats med styrelseskicket.

Detta inledande kapitel ägnas åt resultat från tidigare forskning på de områden som är relevanta för uppsatsen. Först behandlas förändringarna i det svenska styrelseskicket, främst med avseende på formerna för kontakt mellan omgivningen och makthavarna, sedan medborgarnas förutsättningar för att påverka politiken. I kapitel två preciseras och operationaliseras uppsatsens syfte med hjälp av avgränsningar och en diskussion om material och metod. I de två följande kapitlen redovisas den empiriska undersökningens resultat och i det sista kapitlet diskuteras dessa resultat i anknytning till den inledande teorienomgången och huvudfrågeställningarna.

1.1 Förändringar i det svenska styrelseskicket

Termen korporatism har länge använts för att beskriva ett viktigt drag i svenskt styrelseskick under 1900-talet. Korporatism kan beskrivas som en potentiell maktbytesprocess mellan staten och vissa utvalda intresseorganisationer för att underlätta samförstånd kring viktiga politiska beslut då "[...]staten kan erbjuda en politik som överensstämmer med organisationens intresse och [...] organisationen i gengäld kan tillhandahålla den medborgaropinion som staten har intresse av."⁷ Mellan grundlagarnas bestämmelser och de rent informella kontakterna mellan makthavare och olika intressegrupper i samhället har en halvformell praxis vuxit fram i Sverige. Intresseorganisationer från framförallt arbetsmarknadsområdet⁸ har fått delta i beslutsfattandet genom utrednings- och kommittéväsendet och i verksstyrelser.⁹ Organisationernas resurser har varit av betydelse för staten, och i och med deltagandet har organisationerna också lyckats öka

⁶ Den enda undersökning jag funnit som i någon mån behandlar uppvaktningar av statsråd är *Maktens nätverk* av Olof Petersson. (I kapitlen 1.1 och 1.2 kommer denna bok att diskuteras utförligare.) Uppvaktningar undersöks här i en enkätfråga i samband med organisationernas kontakter med regeringskansliet.

⁷ Hermansson 1993 s. 37, 61ff, 93f. Citatet från Öberg 1994 s. 25 angående Gudmund Hernes maktbytesmodell. Se även SOU 1990:44 s. 179ff.

⁸ Öberg 1994 s. 46ff diskuterar vilka organisationer som kan sägas vara relevanta i korporatismteori och nämner till exempel avgränsning för endast arbetarklassorganisationer, för arbetsmarknadsorganisationer, för klassorganisationer och även Schmitter's definition (Schmitter Philippe C 1974. "Still in the Century of Corporatism". *The Review of Politics*. s. 85-131.): "i stort sett alla organisationer som är hierarkiskt uppbyggda, specialiserade och som åtnjuter någon form av representationsmonopol." Öberg själv behandlar LO, TCO, LRF och IOGT. Mest utmärkande har dock LO, TCO, SAF, SACO och LRF varit (se t.ex Micheletti 1994 s. 25ff och Rothstein 1992) och i uppsatsen är det i första hand dessa organisationer som kommer att avses i fråga om avkorporatiseringen.

⁹ Öberg 1994 s. 8f, Hermansson, Svensson, Öberg 1995 s. 6.

sina resurser på vissa områden.¹⁰ Under den senare delen av 1900-talet har kommittéväsendet dock minskat i omfattning och andelen partirepresentanter har ökat på bekostnad av framförallt representanter för särintressen.¹¹ Det är inte bara antalet representanter som minskat utan också deras relativa inflytande. Detta innebär att de numera oftast deltar som experter utan beslutanderätt, men även bland experterna är de organiserade intressena klart färre än representanterna från statsförvaltningen.¹² På senare år har maktbytesprocessens problem uppmärksamrats mer och mer i den politiska debatten, främst frågan om vilka som gynnas av organisationernas deltagande i beslutsfattandet; allmänheten eller organisationerna själva.¹³ De organisationer som varit mest aktiva i de korporativa organen har med varierande grad av frivillighet dragit sig ur delar av beslutsfattandet. 1991 valde SAF att från och med 1992 avstå från deltagande i verksstyrelser, vilket ledde till riksdagsbeslutet att också LO, TCO och SACO skulle avstå från sina platser.¹⁴ Medlemmarna kan inte längre ställa ledningen till svars för beslut på samma sätt som tidigare och det är svårare för staten att avkräva organisationerna löften om att de ska disciplinera sina medlemmar i utbyte mot en expertroll istället för direkt inflytande i form av beslutanderätt. De stora centralorganisationerna har dessutom allt större problem med de egna förbunden, och trots att de fortfarande har kvar en mycket betydelsefull resurs i det jämförelsevis stora antalet medlemmar är frågan i vilken grad de är representativa för dessa motstridiga interna intressen.¹⁵ Man bör dock inte glömma att det nya styrelseskicket varken innebär att det "gamla" helt dött ut, på samma sätt som det inte är självklart att de "nya" formerna för påverkan inte funnits tidigare.¹⁶ Partsrepresentationen har visserligen avskaffats i myndighetsstyrelser, men kvarstår bland annat i olika former av rådgivande organ. Att sitta med i ett sådant organ kan i många fall innebära att inflytandet fortfarande är stort för intresseorganisationerna.¹⁷ Det är förhastat att dödförklara de korporatistiska idéerna även av andra orsaker eftersom det idag finns en stor grupp inom framförallt socialdemokraterna, men även inom centerpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet, som vill återinföra partsrepresentationen i verksstyrelser.¹⁸ Diskussionen om intresseorganisationernas deltagande som representanter för allmänintresset eller som särintresse är inte heller avslutad utan

¹⁰ Öberg 1994 s. 23.

¹¹ SOU 1990:44, kap. 5.3.3 och Hermansson 1993 kap. 2 och 9.

¹² Bergqvist 1994 s. 81ff.

¹³ Diskussionen om korporatismens problem är omfattande, och kommer inte att redogöras för här. De centrala punkterna i diskussionen gäller framförallt "pluralismens dilemma" (se Dahl 1982); avvägningen mellan autonomi och kontroll, och organisationernas roll (allmänintresse eller särintresse). För en grundlig genomgång, se Öberg 1994, särskilt kap. 1 och även SOU 1990:44 s. 194f.

¹⁴ Petersson och Söderlind 1992 s. 70f. Se även Helena Wockelbergs D-uppsats (1996) som analyserar avkorporatiseringen av verksstyrelserna ur ett idéperspektiv.

¹⁵ SOU 1990:44 s. 189.

¹⁶ Hermansson, Svensson, Öberg 1995 s. 1994 s. 4, 6, 24.

¹⁷ Charlotta Nyqvist har i en C-uppsats (1996) undersökt organisationernas inflytande i Arbetsskyddstyrelsen efter 1992. I intervjuer med representanter från SACO, TCO, SAF och LO framkommer att representanterna tycker att deras inflytande fortfarande är stort, främst genom deltagandet i arbetsgrupper.

¹⁸ DN 27/11 1995 s. A 13.

återkommer med jämna mellanrum i debatten.¹⁹ Oavsett om vi bevittnar korporatismens död eller bara dess tillfälliga vila har många forskare kommit fram till att den minskande betydelsen av de korporatistiska beslutsstrukturerna borde motsvaras av en ökad betydelse av pluralism. Pluralism innebär enligt Robert A. Dahls klassiska definition "the existence of a plurality of relatively autonomous (independent) organizations (subsystems) within the domain of a state."²⁰ För Sveriges del skulle detta innebära en ökad betydelse för nätverk med mer självständiga aktörer som i större utsträckning agerar via direktkontakter med politiker utanför kommittéernas sammanträdesrum, samt en ökad användning av politiska konsulter.²¹ Massmedia betyder mer och mer för opinionsbildningen; aktuella politiska frågor byts ut i samma hastighet som de är nyheter i tv eller radio, och aktörer som befinner sig utanför den traditionella beslutsprocessen kan istället få uppmärksamhet om de har säkra presskontakter eller ett stort nyhetsvärde.²² Decentralisering och internationaliseringen har gett nya, viktiga arenor att bevaka, och påtryckningar behöver inte längre gå den långa vägen över Stockholm för att ge resultat.²³ Även om det fortfarande rör sig om ett utbyte av makt ökar antalet aktörer och nivåer som staten ska förhandla med för att åstadkomma samma effekt av givande och tagande som tidigare. Regeringens styrningsmöjligheterna är därför en mycket viktig aspekt att väga in i diskussionen om det framtida styrelseskickets utveckling. "Med knappa resurser och välorganiserade intressen ökar svårigheterna än mer att tillgodose en mångfald av ofta motstridiga krav.[...]Politik handlar här mindre om att regera, mer om att *reagera*. Regeringen reagerar på krav mer än den regerar och styr andra organisationers verksamhet."²⁴

Att studera informella påverkansformer är svårt eftersom man till stor del tvingas lita till subjektiva utsagor, vilket har inneburit att området är i det närmaste outforskat. Ett viktigt undantag är undersökningen av regeringskansliets kontakter med omvärlden i *Maktens nätverk* av Olof Petersson. Intresset är här riktat mot de informella kontakter som kompletterar de formella beslutsvägarna och som har bidragit till bilden av svensk politik som "hemtrevlig och mysig".²⁵ Begreppet kontakt definieras som "personlig kontakt med företrädare för exempelvis departement, myndighet, organisation etc, per telefon, på sammanträden, brevledes eller dylikt."²⁶ För att kunna få grepp om både de formella och de informella kontakterna

¹⁹ Se till exempel Ingrid Carlbergs artikel på ledarsidan i DN 10/5 1996.

²⁰ Dahl 1982 s. 5 och även Micheletti 1994 s. 25ff och Petersson 1993 s. 88f för en genomgång av begreppen mer anpassad till svenska förhållanden. Här används även begreppet intressepluralism.

²¹ SOU 1990:44 s. 188f. Här talas det om slutet på en epok. Differentiering, oförutsägbart, flerdimensionalitet och öppenhet är ord som karakteriserar det nya, horisontella samhället till skillnad från det gamla hierarkiska, vertikala samhället.

²² Micheletti 1994 s. 188, SOU 1990:44 s. 63ff, 188f.

²³ Petersson 1993 s. 91f.

²⁴ SOU 1990:44 s. 251f. I en undersökning av näringspolitiken (Jacobsson, Bengt 1989. *Konsten att reagera*. Stockholm, Carlssons) framstår detta dilemma, enligt utredarna, särskilt tydligt.

²⁵ Petersson 1989 s. 16. (Beskrivningen är Peterssons översättning från Hugh Heclos och Henrik Madsens bok *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism*. Temple University Press 1987, s. 21).

²⁶ Ibid. s. 17.

genomfördes undersökningen med hjälp av en enkät som skickades till samtliga politiker, chefstjänstemän och handläggare under våren och sommaren 1988. Vad som mättes var kontakternas omfattning, inte på vems initiativ de skett eller under vilka former.²⁷ Resultaten visade att regeringskansliets tätaste kontakter var med statliga myndigheter, tjänstemän på andra departement, allmänheten/uppvaktningar och organisationer. För enbart statsråden var fördelningen annorlunda; överst kom allmänheten/uppvaktningar, sedan massmedia, politiska partier och organisationer.²⁸ En av de viktigaste kontakterna mellan regeringskansliet och omvärlden var således de kontakter som i slutsatserna sammanslagits i begreppet allmänheten/uppvaktningar. Med uppvaktning avsågs i enkäten inte de som omfattar "den långa raden av etablerade organisationer"²⁹. 17 procent av de tillfrågade angav att de tog emot en sådan uppvaktning någon gång i månaden och vanligast var denna sorts kontakt för statsråden och statssekreterarna.³⁰

Mer än så undersöks inte uppvaktningarna i *Maktens nätverk*, vilket gör att begreppet måste definieras ytterligare inför den följande undersökningen. En första precisering är att placera in fenomenet i den kontext som beskrivits här ovan. Uppvaktningarna är en direkt påverkansform av politiker (till skillnad från allmän opinionsbildning i form av exempelvis reklamkampanjer) som kan kallas för halvformell eftersom den å ena sidan återfinns i departementens diariéer men å andra sidan inte sker inför offentlighetens ljus.³¹ Det rör sig inte heller om korporatismens sammanträdesliknande former eller om helt spontana samtal utan någon strukturell ram; vem som helst får göra en förfrågan, men det sker ett urval för att bestämma vilka som ska få delta. En ytterligare skillnad mellan de korporativa organen och uppvaktningarna är att de som gör uppvaktningar på departementen inte har någon beslutanderätt, deras uppgift är att informera.³² Detta faktum gör att uppvaktningar kan tänkas ha utgjort ett forum för mindre intresseorganisationer, företag och privatpersoner som inte fick tillträde till de korporativa organen på grund av sin brist på resurser i maktbytesprocessen. Frågan är också om de före detta deltagarna i den korporativa beslutsprocessen nu har börjat använda sig av till exempel uppvaktningar för att påverka. Innan det är dags att undersöka vilka som gör dessa uppvaktningar, och om förändringarna i styrelseskicket har påverkat dessa aktörer, ska nästa

²⁷ Ibid. s. 16ff, 32ff. De kontakter som studerades var med andra departement, kommittéer, myndigheter, riksdagen, politiska partier, organisationer, företag, massmedia och internationella kontakter, totalt 333 olika typer.

²⁸ Ibid. s. 168f.

²⁹ Ibid. s. 114ff. De organisationer som man totalt sett hade mest kontakt med var de stora intresseorganisationerna, särskilt LO, TCO och Kommunförbundet.

³⁰ Ibid. s. 126f.

³¹ Till skillnad från Petersson 1993 s. 86f där skillnaden direkt/indirekt gäller formen för deltagande i beslutsprocessen. Här är det frågan om formen för kontakt med politikerna; uppvaktningar riktar sig direkt till politikerna, medan tidningsannonser etc. syftar till att indirekt påverka politikerna.

³² Hermansson et al., s. 25. Per Ola Öberg ger här exempel på hur kontakter inom svensk politik kan diskuteras utifrån kriterier om aktörernas egenskaper (antal och typ) samt kontakternas karaktär och status. Han skiljer mellan två former för kontakter: "sammanträde" och "lobbying".

avsnitt handla om den andra delen av begreppet allmänheten/uppvaktningar som användes i undersökningen av regeringskansliets kontakter; allmänheten, det vill säga de enskilda medborgarna.³³

1.2 Individuella resurser

I ett samhälle där mångfalden bland påtryckargrupper och tempot i den aktuella debatten ökar gäller det att agera snabbt och ta egna initiativ för att försöka påverka de politiska besluten. Hur klarar sig den enskilde medborgaren i en sådan situation? För att senare i uppsatsen försöka besvara denna fråga kommer detta avsnitt redogöra för tidigare forskningsresultat angående medborgarnas egna uppfattningar om sin kompetens och sitt agerande i kontakter med makthavarna.

Enligt *Maktens nätverk* är regeringskansliets kontakter med medborgarna ganska omfattande, av de tillfrågade i enkäten angav 26 procent att de dagligen hade någon form av kontakt med allmänheten.³⁴ I denna undersökning behandlades dock inte frågan om kontakternas riktning (se 1.1), och vi kan därför inte veta vem det är som tagit initiativet till kontakten; regeringskansliet eller medborgarna. För att i någon mån få veta något om balansen mellan de möjliga initiativtagarna kan man börja med att studera de resultat om medborgarnas individuella resurser som finns i rapporten från ett annat projekt inom maktutredningen; *Medborgarnas makt*. Här redovisas resultaten av medborgarundersökningen som bygger på intervjuer med 2071 personer under hösten 1987. Syftet var att i möjligaste mån besvara frågor om de enskilda medborgarnas resurser att påverka samhällsförändringar och sina egna livsvillkor.³⁵ I huvudsak analyseras sambanden mellan hur medborgarna bedömer sin levnadssituation och de möjligheter han/hon anser sig ha att påverka denna situation och samhällsutvecklingen i stort, samt i vilken grad han/hon verkligen agerar.³⁶ Resultaten visar att missnöje med sin livssituation är starkt kopplat till initiativ, och det finns ett samband mellan den faktiska aktiviteten (att medborgaren försökt påverka) och bedömningen av påverkansmöjligheterna i fråga om den egna livssituationen.³⁷ När det gäller påverkan av landets situation undersöktes först det politiska deltagandet. I form av valdeltagande omfattar

³³ Petersson 1989 s. 126f och 168f.

³⁴ Ibid. s. 128. De personer som enligt enkätsvaren hade tätast kontakt med allmänheten var informationssekreterarna, 83% uppgav att de hade sådana kontakter dagligen. Bland statsråden var andelen 73%, sedan följde statsskreterarna med 50%.

³⁵ Medborgarundersökningen presenteras i *Medborgarnas makt* (Petersson, Westholm och Blomberg 1989). Fakta om undersökningen finns på s. 32f. Angående de frågor som skulle besvaras, se s. 7 (förord) och 29, samt de utredningsdirektiv som återfinns i SOU 1990:44, bilaga 1. Undersökningen har liksom de andra delarna av Maktutredningen några år på nacken, men trots att det finns en uppenbar risk att resultaten inte längre helt och hållet är representativa (man kan t.ex undra vad de senaste årens politiska kriser och skandaler, den höga arbetslösheten och välfärdsstatens ekonomiska problem har haft för effekt) är undersökningen den mest omfattande i sitt slag som finns att tillgå.

³⁶ Petersson, Westholm, Blomberg 1989 s. 29.

³⁷ Ibid. kap. 2, särskilt s. 47f och 54ff.

det en stor del av medborgarna medan den partipolitiska aktiviteten engagerar en avsevärt mindre del av befolkningen. De former för samhälleligt engagemang som inte är direkt kopplat till partipolitik (demonstrationer, hålla anförande, skriva insändare) lockar fler, men det är ändå inte hälften av befolkningen som agerar på detta sätt.³⁸ Av de försök som gjorts för att påverka samhället under det senaste året var det vanligaste att bidra ekonomiskt genom insamling av pengar (39 procent). 20 procent sade sig ha kontaktat en tjänsteman i stat eller kommun, åtta procent att de hade kontaktat en politiker.³⁹

Omfattningen av dessa kontakter ger ett mått på "graden av initiativ, förmågan att göra sig hörd": den kommunikativa kompetensen.⁴⁰ I detta begrepp ingår även den administrativa kompetensen som i undersökningen studerats utifrån frågor om medborgarnas agerande för att tillvarata sin rätt att överklaga ett myndighetsbeslut: besvärsrätten.⁴¹ En tiondel av de tillfrågade svarade att de varken trodde sig kapabla att "*själv* författa en skrivelse och överklaga ett beslut av en myndighet" eller att de kände någon som kunde hjälpa dem med detta. Andelen medborgare (av hela befolkningen) som ansett sig illa behandlade av stat, landsting eller kommun men inte på något sätt sökt rättelse var drygt en procent. De vanligaste sätten att klaga var att ringa, skriva eller besöka myndigheten. De allra flesta agerar således på något sätt när de känner sig felbehandlade, men det finns samtidigt en inte obetydlig grupp som anser att de inte kan agera på det sätt som faktiskt krävs för att överklaga ett beslut. Samtidigt påpekas det dock att den administrativa kompetensen hela tiden har ökat under perioden 1968 till 1987.⁴² Ett sätt som skulle kunna stärka eventuella svagheter i de individuella resurserna i kontakten med staten är medlemskap i föreningar. Enligt undersökningen är 94 procent av svenskarna medlemmar i någon förening, men samtidigt är det en betydligt mindre grupp som också är aktiv eller har uppdrag i mer än en organisation: 30 procent.⁴³ För den dimension av politiskt deltagande som rör kontakter visar undersökningen dock att organisation snarast förstärker skillnader mellan individer, särskilt mellan hög- och lågutbildade, och även i de andra dimensionerna hjälper kollektiva resurser inte för att överbrygga sociala skillnader eller stärka brister i de individuella resurserna.⁴⁴

Sociala aspekter som klass och utbildning kommer inte att diskuteras ytterligare i uppsatsen, däremot kommer frågan om vilken roll kön spelar undersökas mer ingående. I *Medborgarnas*

³⁸ Ibid. s. 91ff. Valdeltagandet var 1988 86,0%. Av de tillfrågade var 15% medlemmar i något politiskt parti, och 15% av dessa hade haft eller hade någon förtroendepost i någon form av politisk organisation. Mellan 20 och 40% hade agerat på de icke-partipolitiska sätten.

³⁹ Ibid s. 96, tabell 4.3.

⁴⁰ SOU 1990:44 s. 211.

⁴¹ Petersson, Westholm och Blomberg 1989 s. 61f. För en mer systematisk genomgång, se t.ex Petersson och Söderlind 1992 s. 257ff.

⁴² Petersson, Westholm, Blomberg 1989 s. 63ff och SOU 1990:44 s. 213f.

⁴³ Petersson, Westholm, Blomberg 1989 s.121f, 140.

⁴⁴ Ibid. kap.7, särskilt s. 228ff.

makt konstateras det att mäns politiska deltagande i större utsträckning än kvinnors inriktas på de traditionella politiska aktiviteterna (partiaktivitet av olika slag, dock inte röstning, den allra mest institutionaliserade aktiviteten, som är könsneutral). Män uppvisar också högre administrativ kompetens, är mer aktiva som anställda, tar fler kontakter med t.ex myndigheter, politiker och media, och har en större tilltro till sina egna möjligheter att påverka. Kvinnor engagerade sig mer än män i närdemokratiska frågor, särskilt i föräldrarollen, samt i protester och manifestationer.⁴⁵ I fråga om organisationsmedlemskap skiljer sig män och kvinnor inte så mycket åt i antalet medlemskap, däremot mer när man ser till vilka organisationer som avses. Män väljer motorklubbar, idrottsföreningar och frivilliga försvarsorganisationer medan kvinnor oftare är medlemmar i kvinnoorganisationer, hjälporganisationer och konsumentkooperationen. Inga signifikanta skillnader fanns mellan könen när det gällde till exempel miljö-, handikapp- och fackliga organisationer.⁴⁶

Men det finns även en funktionell aspekt av organisationsmedlemskapet; på vilka poster finns kvinnorna? Maktutredningens elitundersökning visade att kvinnors deltagande på elitnivå är betydligt lägre än på massnivå.⁴⁷ I sin avhandling *Mäns makt och kvinnors intressen* undersöker Christina Bergqvist kvinnors deltagande i politiska strukturer fram till 1992, och visar att den parlamentariska kanalen är den mest jämställda. Trots att det under den undersökta perioden ägde rum en viktig ökning i den korporativa kanalen var kvinnor fortfarande underrepresenterade (jämförelsen mellan andelen kvinnor bland medlemmarna med andelen kvinnor i till exempel representantskap och styrelser) på organisationernas höga positioner. Dessa befattningar utgör i sin tur grunden för urval till deltagande i korporativa sammanhang; den interna könsfördelningen avspeglas således i den externa representationen.⁴⁸ Av Bergqvists undersökning framgår det tydligt att graden av formalitet och öppenhet spelar en betydelsefull roll för kvinnors deltagande, vilket ytterligare understryker skillnaderna mellan den parlamentariska och den korporativa kanalen. Förutom den interna partinomineringsprocessen är val till de politiska församlingarna strikt lagreglerade, medan nomineringsförfarandet till kommittéer präglas av mycket vagare kriterier för urval.⁴⁹ Regeringens möjlighet till styrning av den korporativa processen öppnade större möjligheter för kvinnor att delta när man efter Kvinnoutredningens slutrapport (SOU 1987:19 *Varannan damernas*) ville ställa hårdare

⁴⁵ Ibid. s. 148ff.

⁴⁶ Ibid. s. 152, tabell 6.2.

⁴⁷ SOU 1990:44 s. 330ff. Politiken är den sektor där andelen kvinnor är störst (31%), närmast ligger kulturinstitutioner med 23%. Organisationer har 12% kvinnor, i botten ligger vetenskapssektorn och näringslivet med 7 respektive 1%. I 1996 års rapport från Demokratirådet, Petersson red. 1996 s. 70ff, redovisas en uppföljning av elitundersökningen som visar att det sedan 1989 skett en ganska stor ökning och stora förändringar i organisationer och förvaltning (nästan en fördubbling). Inom näringslivet är läget dock i det närmaste oförändrat.

⁴⁸ Den parlamentariska kvinnorepresentationen ökade dessutom i 1994 års val. Bergqvist 1994 kap. 4 s. 109f, 124f, 127ff. De organisationer som undersökts är LO, TCO, SACO, LRF och SAF.

⁴⁹ Bergqvist 1994 s. 65ff, 75f, 93ff.

krav på intresseorganisationernas nomineringsförfarande.⁵⁰ Att kvinnor haft svårigheter att ta sig fram i miljöer som präglats mer av informella, personliga kontakter (t.ex i näringslivet) skulle kunna betyda ökade problem med könsfördelningen om de aktörer som vill påverka är lösare knutna till statsmakterna och regeringens möjligheter att styra utvecklingen därmed blir mer begränsade. Även om den korporatistiska kanalen styrs av mindre formella regler än den parlamentariska kanalen kännetecknas den ändå av en högre grad av kontroll och formalisering än ett mer pluralistiskt präglat system.

Sammanfattningsvis har den tidigare forskningen visat att styrelseskicket förändrats i och med en minskad betydelse av de korporativa arrangemangen och en ökad pluralism. Samhället har blivit mer heterogent med större komplexitet i deltagandeprocessen samt ökad decentralisering, internationalisering och medialisering, för att nämna några av förändringsprocesserna. Vikten av initiativ för deltagande kan utifrån dessa resultat sägas ha ökat. I fråga om de enskilda medborgarnas deltagande i det politiska livet har den administrativa kompetensen ökat under de senaste decennierna, vilket innebär att allt fler anser sig kunna ta kontakt med makthavarna och påverka sin egen situation. Samtidigt finns det sociala skillnader mellan individer som påverkar i vilken utsträckning man deltar i olika medborgarroller, men tvärt emot vad som skulle kunna förväntas förstärks skillnaderna snarare än förminskas av exempelvis medlemskap i organisationer. Skillnaderna mellan könen är också tydlig på flera viktiga områden. Att kvinnor mer sällan än män tar kontakt med myndigheter, media och politiker, talar inför möten eller innehar förtroendeuppdrag är en uppenbar nackdel i ett mer initiativkrävande samhälle. Erfarenheterna av informella regler för nominering till för beslutsfattandet avgörande poster (i styrelser, korporativa organ etc) ger inte heller några indikationer på att kvinnors deltagande ökar när graden av öppenhet och statlig styrning minskar. Med utgångspunkt från dessa resultat är det uppenbart att det finns en mängd mycket viktiga aspekter att undersöka för att kunna beskriva dagens styrelseskick. Vilka är det egentligen som kan och får delta när beslutsfattandet avkorporatiseras och ökad vikt läggs på direkta, mindre institutionaliserade kontakter mellan makthavarna och deras omgivning?

⁵⁰ Ibid. s. 78ff, 104ff. Könsfördelningen i den korporativa kanalen hade inte tidigare utsatts för granskning i samma utsträckning som den parlamentariska, och denna granskning sammanföll dessutom med den i samhällsdebatten allt mer kritiska inställningen till korporatismen.

2. ATT UNDERSÖKA UPPVAKTNINGAR

Uppsatsens övergripande syfte -att bidra till diskussionen om vilka aktörer som kan och får delta i ett samhälle som präglas av avkorporatisering och ökad pluralism- ska i detta kapitel preciseras och operationaliseras. Först kommer jag att diskutera undersökningens syfte och de avgränsningar som gjorts, därefter material och metod. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av de konkreta frågeställningarna.

2.1 Syfte och avgränsningar

En första precisering har redan gjorts i och med valet av undersökningsobjekt: uppvakningar av statsråd. Genom att kartlägga dessa med avseende på vilka som *vill* uppvakta statsråden och vilka som *får* göra det kommer jag förhoppningsvis kunna säga något om de resurser som krävs för att *ta initiativ* till påverkan och vilka resurser som är viktiga för att även *få chansen* att påverka. Bilden kommer att kompletteras med de olika aktörernas uppfattningar om uppvaktningarna; vilken betydelse uppvaktningarna har för dem, hur de tror att andra aktörer ser på uppvaktningarna och vilken betydelse de tror att uppvaktningarna har för beslutsfattandet.

För att kunna gå vidare med operationaliseringen krävs emellertid en klarare definition av vad begreppet uppvaktningar har för innebörd i denna uppsats. Till skillnad från den enkätfråga som användes i *Maktens nätverk* begränsas inte uppvaktningar här till endast de "icke-etablerade" aktörerna (se 1.2). Enligt min definition omfattas alla sorters aktörer som kommer till departementet för att uppvakta i första hand statsrådet, det vill säga informera om något eller göra påtryckningar av olika slag. Till grund för undersökningen ligger förfrågningar om att få komma och uppvakta statsrådet, inte själva uppvaktningarna. Att endast utgå från de uppvaktningar som genomförts skulle innebära att de aktörer som fått avslag på sin förfrågan inte innefattades i undersökningen, och den för syftet avgörande aspekten "initiativtagande" skulle gå förlorad. En förfrågan om att få uppvakta är en aktivt uppsökande verksamhet. Inbjudningar till besök på exempelvis företag eller möten där statsrådet själv tar initiativet räknas därför inte in i begreppet. I första hand är det uppvaktningar av statsråd som avses då förfrågningarna riktas till dem, men på några ställen i uppsatsen kommer diskussionen även beröra uppvaktningar hos statssekreterare, handläggare och politiskt sakkunniga eftersom ett alternativ till en statsrådspuppvaktning eller till ett totalt avslag på en förfrågan är att få uppvakta någon annan ur departementets personal.

Uppsatsens ansats är i första hand deskriptiv, inte förklarande, eftersom undersökningen i många avseenden är en pilotstudie som ska försöka ge de första svaren på en lång rad frågor.

Genomgången får därför i flera fall stanna vid en beskrivning och avvakta med en mer ingående analys och med slutsatser som kan generaliseras till en större population. I detta avsnitt diskuteras frågeställningarna utifrån syftesformuleringen medan det i slutet av kapitlet (2.3) följer en genomgång av de konkreta frågor som kommer att ställas med tanke på materialets begränsningar.

Det första steget för att operationalisera syftet är att undersöka vilka som tar initiativ till att försöka påverka och frågan som ställs blir därför: *"Vilka gör förfrågningar om att få uppvakta statsråd?"*. Mot bakgrund av diskussionen om av korporatisering och ökad pluralism är det intressant att se i vilken omfattning uppvaktningarna görs och hur utvecklingen av antalet förfrågningar sett ut under 90-talet, i synnerhet efter 1992 (se 1.1). Av samma orsak är det värdefullt att studera vilka aktörer som står bakom förfrågningarna, det vill säga vilka aktörer som faktiskt tar initiativ för att försöka påverka genom uppvaktningar. Centrala frågor är följaktligen i vilken utsträckning de stora intresseorganisationerna gör förfrågningar och om deras förfrågningar verkar ha ökat i antal under senare år, samt hur privatpersoners deltagande gestaltar sig i påverkansformer där det egna initiativet är avgörande. Som en följd av medborgarundersökningens resultat om kvinnors i jämförelse med mäns lägre politiska deltagande i form av kontakter och administrativ kompetens kommer även könsfördelningen bland avsändarna ägnas uppmärksamhet.

Nästa steg är att undersöka vilka som får försöka påverka: *"Vilka får -och vilka får inte- göra uppvaktningar av statsråd?"*. Genom att undersöka i vilken omfattning en förfrågan också leder till en uppvaktning samt vilka aktörer det är som får uppvakta respektive får avslag studeras det som styr urvalet, med andra ord vilka resurser som är av betydelse för att få delta. Christina Bergqvists resultat angående den lägre kvinnorepresentationen i organ där regler för urval är vagare och insynen sämre pekar på att kvinnor skulle ha svårare att ta sig fram i mer informella sammanhang. Andelen kvinnor i uppvaktningarna och hur urvalet sker bland de som ska göra en uppvaktning är därför ytterligare en aspekt.

Avslutningsvis följer det tredje steget som innebär en genomgång av hur de olika aktörerna själva ser på uppvaktningarna: *"Vilken betydelse har uppvaktningarna för de inblandade aktörerna?"*. För att få en så komplett bild av uppvaktningarna som möjligt är det viktigt att se vilken betydelse aktörerna tror eller anser att uppvaktningar har; hur stor vikt de själva lägger vid uppvaktningarna, vad de tror att "motparten" har för åsikt och vilken betydelse uppvaktningar kan tänkas ha för beslutsfattandet.⁵¹

⁵¹ Att fastställa vad uppvaktningarna de facto betyder för beslutsfattandet torde vara en mycket svår uppgift att lösa eftersom man då skulle behöva gå igenom ett ärendes hela väg genom beslutsprocessen och sedan på något sätt värdera vilken roll uppvaktningen spelat för det slutgiltiga beslutet.

Efter denna första genomgång av hur forskningsuppgiften ska operationaliseras är det dags att närmare beskriva det material på vilket de tre "stegen" ska appliceras.

2.2 Material och metod

Uppsatsens material består av tre olika delar; material från departementens arkiv, enkäter samt intervjuer. I detta avsnitt kommer varje del att presenteras för sig med avseende på omfattning, karaktär, hur insamlingen av materialet gått till och hur det kommer att användas i undersökningen.

2.2.1 Förfrågningar

Den första materialdelen utgörs av förfrågningar ställda till kommunikationsdepartementet och utbildningsdepartementet under perioden 1991 till 1995.⁵² Urvalsmöjligheterna av vilka departement som skulle undersökas begränsades redan från början eftersom det visade sig att regeringskansliet inte har någon gemensam praxis för hur förfrågningarna registreras och sparas.⁵³ Valet av utbildningsdepartementet och kommunikationsdepartementet berodde därför på rent praktiska orsaker; här fanns förutsättningarna för att enkelt kunna skilja förfrågningarna om att få göra uppvaktningar från andra sorters handlingar.⁵⁴

Avgränsningen i tid har påverkats av flera faktorer. Den självklara utgångspunkten var att välja en tidsperiod som ligger så nära dagens situation som möjligt, med tanke på att det är en aktuell förändringsprocess som ska studeras. Eftersom möjligheterna att göra en bred jämförelse av hela regeringskansliet framstod som små på grund av skillnaderna i diarieförfarandet var nästa mål att göra en jämförelse mellan de två departementen under 1990-talet. Här uppstod nya problem efter hand då det framkom att kommunikationsdepartementet 1992 datoriserade och omorganiserade registreringen av inkomna handlingar, och att Bengt Göransson (som var utbildningsminister fram till valet 1991) även innehade posten som kulturminister, vilket skulle kunna ge en felaktig bild av antalet förfrågningar. Detta innebär att

⁵² Under mandatperioden 1991-94 styrdes Sverige av en flerpartiregering där Per Unckel (m) var utbildningsminister, Beatrice Ask (m) skolminister och Mats Odell (kds) kommunikationsminister. Efter valet 1994 bildades en socialdemokratisk regering med Carl Tham som utbildningsminister, Ylva Johansson som skolminister och Ines Uusmann som kommunikationsminister. Ingen av dessa personer bytte ministerpost vid Göran Perssons tillträde i mars 1996.

⁵³ Medan man på vissa departement samlar alla förfrågningar angående uppvaktningar för sig sparar man på andra departement dem tillsammans med resten av handlingarna ifall de givit upphov till ett ärende. En tredje variant är att förfrågningarna diarieförs tillsammans med alla andra inkomna handlingar. Datoriseringen har också kommit olika långt, vilket gör att förutsättningarna för genomgång av materialet växlar.

⁵⁴ Eftersom undersökningen inte har några pretentioner på att kunna generalisera resultaten till hela regeringskansliet spelar det mindre roll om departementen är ideala ur undersökningssynpunkt, men i Petersson 1989 s.126f kan man konstatera att inget av departementen avviker från det allmänna mönstret för antal uppvaktningar, utan kan ses som genomsnittliga departement.

det inte går att jämföra de båda departementen före 1993, men också att det blir svårt att överhuvudtaget dra några definitiva slutsatser om utvecklingen över tid. Vilken tidsperiod, och följaktligen också vilket departement, som används varierar med den aspekt som undersöks. Där jämförelser mellan departementen är intressanta används följaktligen materialet från 1993 till 1995, och där en fördelning över tid är mer betydelsefull används hela materialet från 1991 till 1995. Det finns således en svåröverkomlig motsättning mellan å ena sidan viljan att detaljstudera fördelningar och jämföra mellan de tre ministrarna och å andra sidan att se fördelningen över tid.

Sammanfattningsvis består den första materialdelen av de 943 förfrågningar som inkommit med post eller fax till de båda departementen under åren 1991 till 1995 (utbildningsdepartementet) respektive 1993 till 1995 (kommunikationsdepartementet).⁵⁵ För åren 1993 till 1995 är antalet 630 stycken, varav 182 förfrågningar gäller kommunikationsdepartementet och 448 utbildningsdepartementet. Om man skiljer på de två ministerposterna på utbildningsdepartementet blir resultatet att det under samma period inkommit 228 förfrågningar till utbildningsministern och 220 till skolministern. Denna fördelning talar starkt för att materialet ska behandlas som gällande tre statsråd i stället för två departement, vilket jag också gjort i den följande undersökningen. För kommunikationsdepartementet har jag använt mig av diariets datalistor, medan jag på utbildningsdepartementet själv har gått igenom alla förfrågningar och de noteringar som gjorts i anknytning till dessa. Båda de sätt på vilka departementen har ordnat arkiveringen har sina svagheter. Kommunikationsdepartementets datalistor är mer tillförlitliga med avseende på vilka förfrågningar som inkommit och när de inkommit. Samtidigt är originalhandlingarna svåråtkomliga och det finns inga noteringar om svaret på förfrågan, om uppvaktningen blev av etc. På utbildningsdepartementet finns originalhandlingarna att tillgå, och delvis också mer systematiska listor. Systemet är dock långt ifrån enhetligt under perioden och anteckningar saknas ibland, framför allt om svaren på förfrågningarna.

2.2.2 Enkät

För att få veta vilka som i slutändan fick uppvakta statsrådet krävdes en utvidgning av materialet varför jag valde att komplettera arkivuppgifterna med en enkät.⁵⁶ Enkäten består dels av mer faktabetonade frågor för att komplettera arkivuppgifterna, dels av frågor som

⁵⁵ Enligt statsrådets assistenter är det vanligt att förfrågningar görs per telefon, men att man från departementets sida begär att samtalet kompletteras med en skriftlig förfrågan. Såvitt jag har kunnat bedöma det överensstämmer detta med materialet; i breven hänvisas då och då till tidigare telefonsamtal, och i de fall där jag kunnat jämföra veckoschema och planeringskalendrar med förfrågningarna är det endast undantagsvis som jag funnit en uppvaktning där förfrågan saknas.

⁵⁶ Bilaga 1. Det är många som gett viktiga synpunkter -både ur vetenskapligt och ur lekmannaperspektiv- på enkäten under dess utformning. För en första inblick i enkätmakeriet rekommenderas även Trost 1994.

syftar till att undersöka betydelsen av uppvaktningar. När jag sammanställde frågorna var det osäkert i vilken omfattning jag skulle kunna använda mig av svaren i uppsatsen, och det var därför viktigt att enkäten inte formulerades för snävt. Att de som besvarade enkäten skulle uppfatta den som tydlig och lätt att besvara var också en bidragande orsak till att några extra frågor lades till som utfyllnad.

Enkäten sändes ut i slutet av mars månad till 173 stycken aktörer som gjort förfrågningar om att få uppvakta utbildningsministern (54 stycken), skolministern (57 stycken) eller kommunikationsministern (59 stycken), samt till båda departementen (3 stycken) under 1995. Det totala antalet förfrågningar i arkivmaterialet var under 1995 69 stycken till utbildningsministern, 78 stycken till skolministern och 79 stycken till kommunikationsministern. Antalet enkäter utgör således mellan 73 och 78 procent av det totala antalet förfrågningar under 1995. Skillnaden mellan det totala antalet aktörer och antalet enkäter beror på ett bortfall av privatpersoner och mindre organisationer som inte gick att spåra, företag som gått i konkurs etc. Jag har dessutom begränsat enkäten till att gälla svenska aktörer, vilket ger ett visst bortfall av ambassadörer från olika länder och andra utländska aktörer. När jag efter två påminnelser under april månad sammanställde resultaten var antalet besvarade enkäter 118 stycken, det vill säga 68,2 procent av det totala antalet utsända enkäter. Svarsfördelningen var för skolministern 73,7 procent, för kommunikationsministern 67,8 procent och för utbildningsministern 63,0 procent. Av de tre aktörerna som gjort förfrågningar till båda departementen besvarade två enkäten.⁵⁷

Med några få undantag överensstämmer fördelningen av aktörstyp⁵⁸ för de besvarade enkäterna (se *tabell 2a*) väl med arkivmaterialet från samma år och med fördelningen under perioden 1993 till 1995. Fördelningarna är inte helt jämförbara eftersom två kategorier (utländska aktörer och koalitioner) inte ingår i enkäten. Det bör också påpekas att andelen privatpersoner, kategorin privat (privata företag/stiftelser) och kommuner avviker en hel del, de två första kategoriernas andel har halverats och kommunerna (där ingår även skolor) har ökat sin andel med nästan 15 procentenheter.⁵⁹

⁵⁷ I de fall där fördelningar av enkätsvaren delats upp på de tre departementen kommer dessa två att redovisas separat.

⁵⁸ För klassificeringen av aktörstyperna har jag utgått från den indelning som finns i Petersson 1989 s. 14f och 77ff och sedan använt mig av Statskalendern årgångarna 1991-95 för att i vissa fall specificera indelningen för uppsatsens syfte. Det kodschema som användes för databearbetningen är även sammansatt med hjälp av det kodschema som Joakim Vaverka använde i sin C-uppsats. För indelningen i detalj ska dock endast jag själv klandras.

⁵⁹ Andelen privatpersoner är i enkäten 5,9%, bland förfrågningarna 1995 9,8% och under 1993-95 9,8%. För den privata sektorn är fördelningen 6,8% i enkäten, 12,9% 1995 och 14,6% 1993-95. Kommunerna: 23,7, 9,3 respektive 9,4%.

Tabell 2a Aktörsfördelning enkäter

aktörstyp	utskickat antal	besvarat antal	bortfall (%)	fördelning av alla besvarade enkäter (%)
privatpersoner	10	7	30,0	5,9
politiska aktörer ⁶⁰	3	2	33,3	1,7
kommittéer ⁶¹	1	1	0	0,8
stat	29	17	41,4	14,4
landsting	5	4	20,0	3,7
kommun	33	28	15,2	23,7
privat	23	8	65,2	6,8
arbetsmarknad	20	15	25,0	12,7
organisationer ⁶²	49	36	26,5	30,5
totalt	173	118	31,8	100,2

Orsakerna till dessa skillnader beror till viss del på svårigheterna med att finna adresser till just privatpersoner och små företag, och det faktum att jag i enkäten skickat enkäter till alla deltagarna i koalitioner (men inte delat på dem i det övriga materialet) där andelen kommuner är hög.⁶³

Kategorin privat har också det största bortfallet, 65,2 procent, och är den enda aktörsgrupp där bortfallet är större än andelen besvarade enkäter. Den andra kategorin som uppvisar ett stort bortfall är stat, därav 75 procent universitet och högskolor. Andelen privatpersoner som inte svarat är också ganska stor, 33 procent. I bortfallet ingår dels 48 enkäter som inte återsänts, dels sju stycken som kommit tillbaka obesvarade. Bland dessa återsändes två på

⁶⁰ Riksdagsmän och andra partiföreträdare på riksnivå (även kvinno-, ungdomsförbund etc). Politiker på andra positioner, framförallt kommunal- och landstingspolitiker, har jag efter genomgången av materialet bedömt i första hand agera utifrån kommunens/landstingets intressen. Den politiska tillhörigheten framgår dessutom för det mesta inte i själva förfrågan.

⁶¹ Kommittéer som har ett ärende gällande något annat än rutinmässigt överlämnande av betänkanden eller rapporter.

⁶² I denna aktörstyp ryms alla sorters organisationer utom arbetsmarknadsorganisationer som utgör en egen kategori.

⁶³ Orsaken till att jag inte gjort en särskild analys av koalitioner är att uppgifterna i arkivmaterialet är osäkert på den punkten, det finns således anledning att tro att andelen koalitioner är större än vad som syns i resultaten. Jag gjorde från början en avgränsning av begreppet till att gälla ett samarbete mellan olika sorters aktörer; t.ex är en sammanslutning av lärare på en skola eller en protestgrupp inte en koalition. I enkäterna skilde jag ut de olika aktörerna för att eventuellt kunna se skillnader i svar mellan dem. Av enkätsvaren framgår att många personer gjort en generösare tolkning av begreppet än jag, men man måste nog ändå räkna med ett visst mörkertal i arkivmaterialet beroende på att alla aktörer inte skrivits ut i förfrågan. En orsak kan vara att man ökar antalet aktörer när man fått tillåtelse att komma, för att visa upp en mer enad front. Detta påpekade också statssekreteraren på Kommunikationsdepartementet, Magnus Persson: "Ofta är det så att de[...], för att få bättre tryck i frågan, går ihop." Att 1995 har en högre andel koalitioner än andelen för hela perioden beror därför till stor del på att "dolda" koalitioner kommit fram i enkätsvaren.

grund av okänd adressat, en ville inte svara eftersom organisationen inte längre existerade, två ville inte besvara enkäten av principskäl (en myndighet och ett fackförbund) och resten trodde sig inte ha gjort några förfrågningar (större myndigheter eller företag där det inte tydligt framgått av materialet vem som gjort förfrågan och personen i fråga av olika anledningar varit svår att spåra.)

Enkäterna kommer främst att användas i de fall där arkivmaterialet inte räcker till, särskilt i kapitel fyra där uppvaktningarna analyseras och inställningen till uppvaktningar undersöks.

2.2.3 Intervjuer

I kapitel fyra kommer även det mesta av materialets tredje del -intervjuer- användas för att undersöka hur uppvaktningarna uppfattas på departementet. Intervjuer gjordes med två statssekreterare; Magnus Persson på kommunikationsdepartementet och Göran Löfdahl hos utbildningsministern, samt med skolminister Ylva Johansson.⁶⁴ En möjlig komplettering hade varit att göra intervjuer några handläggare och politiskt sakkunniga eftersom även de är inblandade i uppvaktningarna. I första hand gäller dock både förfrågningar och uppvaktningar statsråden och statssekreterarna, varför jag denna gång nöjt mig med dem. Frågorna (se ***bilaga 2***) utformades för att i största möjliga mån motsvara de som ingick i enkäten och består därför en blandning av helt öppna och mer strukturerade svarsalternativ. Intervjuerna utformades också efter hur mycket tid som fanns att tillgå, varför alla frågor inte ställdes till alla eller i samma ordning.⁶⁵ Alla intervjuerna spelades in på band och skrevs sedan ut i sin helhet. I citaten har jag försökt hålla mig så nära det som verkligen sagts som varit möjligt, jag har endast tagit bort en del typiska talspråksfenomen och upprepningar av oviktiga småord för att göra texten mer lättläst.

Det finns uppenbara risker med att använda subjektiva utsagor som intervjuer, och även enkätsvar, för att ta reda på hur en process som innebär utgallring av vissa aktörer fungerar. Meningen är inte heller att ge dessa uppgifter samma vikt som arkivmaterialet men att få en så komplett bild som möjligt av uppvaktningarna. Intervjuerna är i detta fall ett sätt -kanske det enda för en undersökning av denna storlek- för att uppnå det resultatet. I avsnitt 4.4 kommer intervjuerna att användas i större utsträckning än i den övriga uppsatsen eftersom aktörernas egna åsikter står i fokus och citaten därför blir mer betydelsefulla.

⁶⁴ Förfrågningar om att få göra intervjuer skickades till de tre statsråden och till deras statssekreterare.

⁶⁵ Trost 1994 s. 68ff samt Assarson och Svensson 1995 s. 33f. Graden av struktur i svarsalternativen avgörs av om den intervjuade får ett antal fasta svar att välja mellan, eller om hon/han får svara fritt.

2.3 Undersökningens frågeställningar

Slutligen är det dags att sammanföra de frågeställningar som redovisades i det första avsnittet (2.1) med diskussionerna om materialet till konkreta frågor som i sin tur kommer utgöra grunden för indelningen av uppsatsens följande kapitel.

Vilka gör förfrågningar om att få uppvakta statsråd?

****I vilken omfattning görs förfrågningar?***

- Hur har antalet förfrågningar utvecklats under den undersökta perioden?
- Vad anser de aktörer som gör förfrågningarna och de som intervjuats om utvecklingen av antalet förfrågningar?

****Vilka aktörer står bakom förfrågningarna?***

- Hur ser fördelningen ut i stort mellan olika aktörstyper?
- Finns det skillnader i vilka som gör förfrågningar till de olika ministrarna?

****Hur är könsfördelningen bland de som gör förfrågningar?***

- I vilken utsträckning tar kvinnor initiativ till att få uppvakta statsråd?
- Finns det skillnader mellan olika aktörstyper och mellan departementen?

Vilka får göra uppvaktningar?

****Vilket svar får de som gör förfrågningarna?***

- Hur många får träffa statsrådet och hur många får träffa någon annan?
- Spelar det någon roll vem som tar emot uppvaktningen?

****Vilka aktörer får uppvakta och vilka får avslag?***

- Är det någon särskild sorts aktörer som oftare än andra får uppvakta eller får avslag?
- Vilka får träffa statsrådet?
- Hur motiveras urvalet i intervjuerna?

****Hur är könsfördelningen bland de aktörer som får uppvakta?***

- Hur väljer organisationer, företag etc. ut vilka som ska delta i uppvaktningar?
- Finns det några skillnader mellan departementen?

****Hur ser de inblandade aktörerna på uppvaktningarna?***

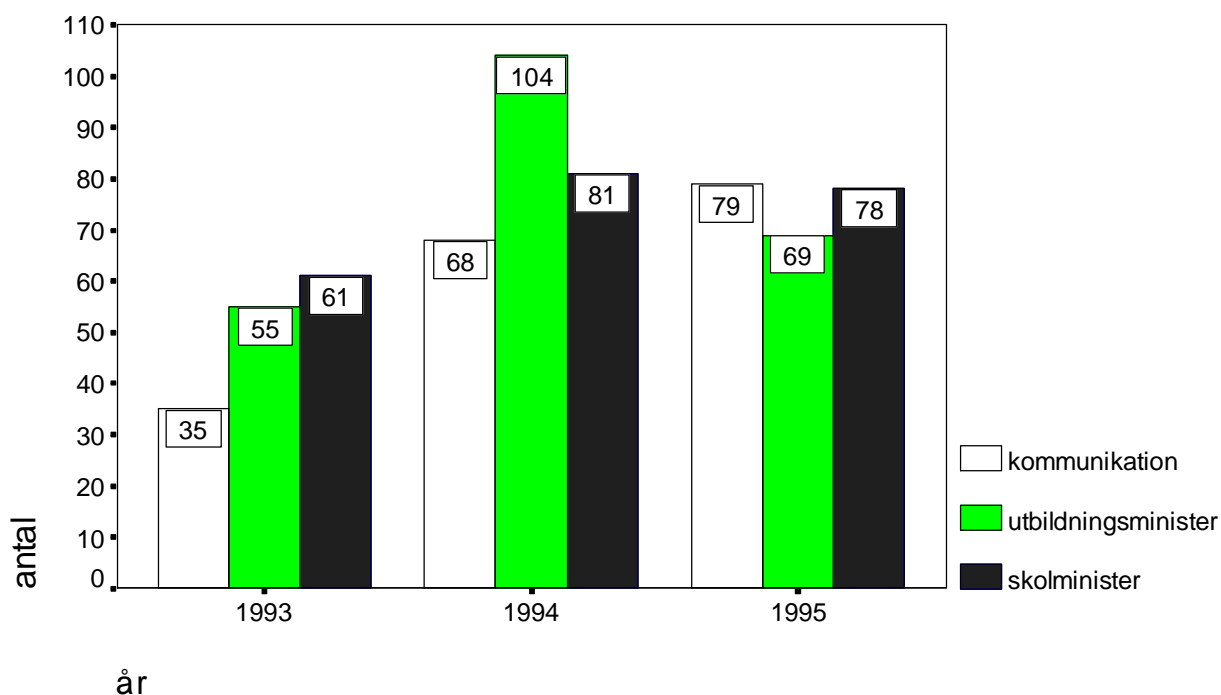
- Vilken vikt fäster aktörerna (de som uppvaktar och de som tar emot uppvaktningar) vid uppvaktningarna och hur tror man att den motsatta sidan uppfattar uppvaktningar?
- Vilken betydelse tror (eller anser) aktörerna att uppvaktningarna har för beslutsfattandet?

3. ATT TA INITIATIV: VILKA GÖR FÖRFRÅGNINGAR?

Undersökningens första del ska behandla frågan om initiativtagande -det vill säga vilka som har förmåga att agera och också gör det- genom att undersöka hur många och vilka som gör förfrågningar om att få uppvakta statsråd. Med utgångspunkt från det inledande kapitlets genomgång av forskningen om avkorporatisering och medborgarengagemang kommer de stora intresseorganisationerna, privatpersoner och könsfördelning ägnas särskild uppmärksamhet.

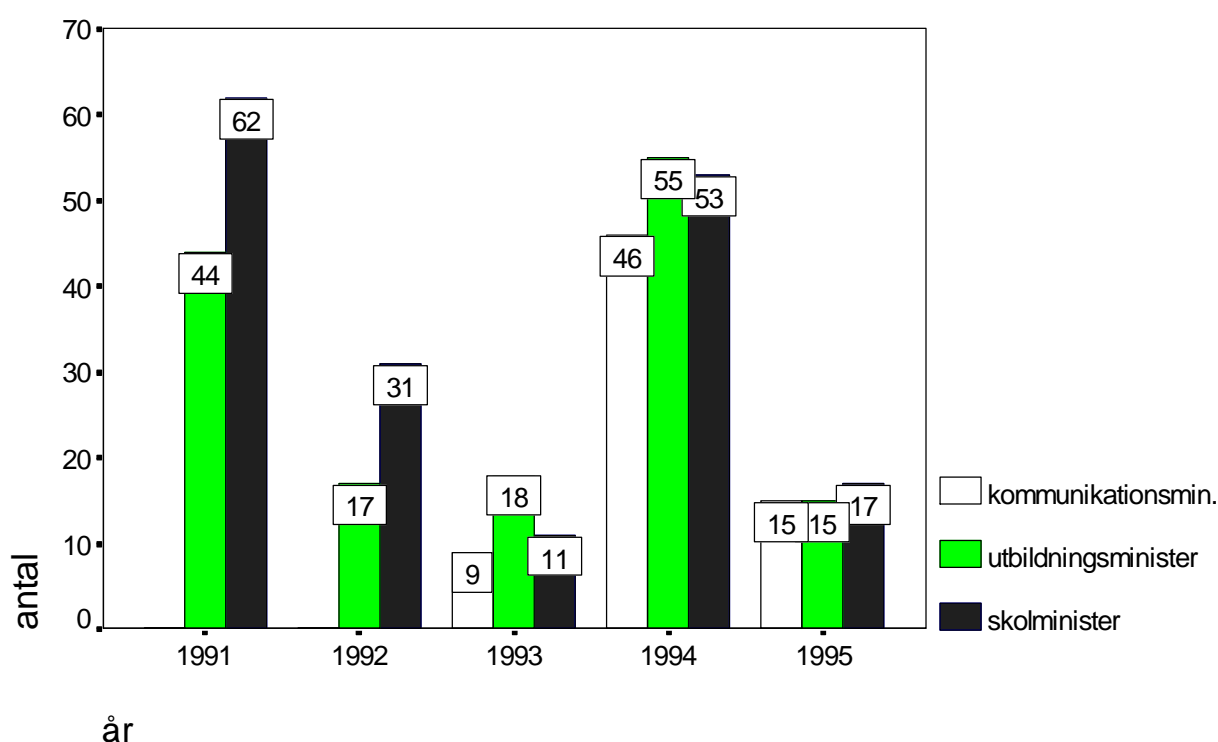
3.1 Antalet förfrågningar

Som framgått av kapitel två är materialets begränsningar ett problem för att kunna avgöra hur antalet förfrågningar utvecklats över tid. Kommunikationsdepartementets material finns att tillgå från och med januari 1993 och utbildningsdepartementets från och med oktober 1991. Eftersom det inte går att undersöka hur uppvaktningarna fungerade före dessa datum går det inte heller att avgöra om någon väsentlig skillnad finns före och efter besluten om avkorporatisering. Det är samtidigt inte endast fråga om resultatet av en konkret handling, utan om en gradvis process som diskuterades utförligt redan på 80-talets slut i maktutredningen. Därför kan även en studie av detta slag trots allt vara av intresse; verkar antalet förfrågningar öka, minska eller sker det ingen förändring alls? För att inledningsvis kunna säga något om förfrågningarnas omfattning och samtidigt jämföra antalet för de tre ministrarna används förfrågningar från perioden 1993 till 1995 i den första figuren.



Figur 3.1 Antal förfrågningar 1993-95

Figur 3.1 visar att antalet förfrågningar visserligen är fler 1995 än 1993, både i fråga om det totala antalet (226 respektive 151 stycken) och varje enskild minister, men att 1994 var ett avvikande år med totalt 253 stycken förfrågningar och en klart urskiljbar topp för utbildningsministern. De två andra ministrarna uppvisar en stor ökning, särskilt hos kommunikationsministern där det nästan skett en fördubbling, men i deras fall är utvecklingen stabil 1995 (förändringen nedåt i skolministerns fall är marginell). Trots materialets begränsningar finns det några möjliga orsaker till variationerna som är värda att diskutera.⁶⁶ En förklaring skulle kunna vara en "valårseffekt". Under 90-talet har det ägt rum två riksdagsval, 1991 och 1994. 1994 års avvikelse skulle därför kunna bero på valet en tidpunkt då stort intresse riktas mot regeringen och antalet förfrågningar ökar eftersom det kan tänkas vara viktigt för olika aktörer att ta kontakt en ny minister. En sådan förklaring kan undersökas om man väljer ut månaderna oktober, november och december varje år, och genom att använda allt arkivmaterial kan utvecklingen även studeras (åtminstone för utbildningsdepartementet) från och med valet 1991.



Figur 3.2 Antal förfrågningar 1991-95, oktober-december

⁶⁶ De relativt låga siffrorna på kommunikationsdepartementet skulle kunna bero på det nya arkiveringssystemet. Tyvärr lyckades jag aldrig få tag i någon som varit med under denna omstrukturering, varför det hela fortfarande är en olöst gåta. Det finns även en mängd andra möjliga orsaker till variationer av antalet förfrågningar över tid som inte kan undersökas här, t.ex betydelsen av koncentration av viktiga beslut eller kontroversiella frågor, budgetårets indelning eller ministrars personlighet.

Av *figur 3.2* framgår klart att valåren skiljer sig från mellanvalsperioderna. Under 1994 utgjorde dessa tre månaders förfrågningar (154 stycken) 60,9 procent av det totala antalet under året. Detta kan jämföras med åren 1992, 1993 och 1995 då andelen var mellan 20 och 25 procent.⁶⁷ Eftersom båda valtillfällena innebar ett skifte av regeringens politiska färg är det svårt att se om effekten av valår alltid har varit stark oavsett valresultatet. En aspekt som går att undersöka i detta material är ifall det är någon skillnad mellan ett borgerligt och ett socialdemokratiskt regeringstillträde. Med tanke på att de borgerliga partierna lyckades bryta ett nästan tioårigt socialdemokratiskt regeringsinnehav kan man tänka sig att effekten borde varit starkare 1991 än 1994, då socialdemokraterna återtog makten. För utbildningsdepartementet var dock valårseffekten i det närmaste identisk de båda åren. Om man istället ser till det totala antalet förfrågningar under åren som följer på ett valår, 1992 respektive 1995, ser man att de borgerliga ministrarna på utbildningsdepartementet trots allt fick betydligt större uppmärksamhet än sina socialdemokratiska kollegor. Till skolministern kom det under 1992 in 109 stycken förfrågningar mot 78 stycken 1995, och till utbildningsministern 98 respektive 69 stycken. 1993 uppvisar följaktligen (se *figur 3.1*) en nedgång, och det hade onekligen varit intressant att kunna jämföra med 1990 för att se om en liknande år-före-val-svacka skulle kunna konstateras. Man skulle också kunna tänka sig en valkampanjseffekt, det vill säga att olika aktörer vill uppvakta för att påverka vallöften och dylikt under månaderna före ett val. I det enda fall som kan undersökas här (vår/sommar 1994), märks inga sådana tendenser alls, snarare att antalet minskar. Inte oväntat följs istället ett valår av en fortsatt hög frekvens i början av nästföljande år. Det är för övrigt svårt att urskilja några iögonenfallande konsekventa variationer mellan årets månader. Överlag är det visserligen fler förfrågningar i början och i slutet av åren än under sommarhalvåret, men de tre sommarmånaderna juni, juli och augusti avviker sällan så mycket som man skulle kunna tänka sig från perioden april-juni.

Vad säger de inblandade aktörerna själva om variationen av antalet förfrågningar? Enligt enkäten ansåg 34,4 procent att de ökat antalet förfrågningar under 90-talet, 6,3 procent att antalet minskat medan 59,4 procent menade att det inte skett någon förändring.⁶⁸ Uppvaktningar skulle enligt dessa siffror inte vara något som minskar i omfattning, men det finns inte heller några klara tecken på att det skulle ha skett någon avsevärd ökning under 90-talet. Andelen som gjorde förfrågningar "mer än fem gånger per år" var endast 7,3 procent. 45,5 procent svarade "en till fyra gånger per år", 30 procent "mindre än en gång per år" och 17,3 procent att "detta var första gången".⁶⁹ Mer än 50 procent av aktörerna är med andra ord

⁶⁷ 23,2% 1992, 25,2% 1993 och 20,8% 1995.

⁶⁸ Bil. 1, fråga 3. "Har antalet förfrågningar som Du/Ni gör förändrats under 90-talet?" Andelen som besvarat frågan var 82,8% av de inkomna svaren.

⁶⁹ Bil.1, fråga 1: "Hur ofta gör Du/Ni förfrågningar om att få uppvakta statsråd?". Andelen av det totala antalet inkomna svar som besvarat frågan var 94,8%.

aktiva på detta sätt en eller flera gånger per år. Den vanligaste orsaken till att man gör en förfrågan är att det uppkommit en för aktören viktig fråga (69,6 procent). En mer specificerad orsak är att ett utredningsförslag eller en proposition lagts fram, eller att ett beslut ska fattas (17,7 procent).⁷⁰ En stor del av svaren kan ses som olika variationer på samma tema; att reagera på något som står på den politiska dagordningen. Det är däremot svårt att utan en mer ingående analys se vilken andel av dessa aktörer som antingen agerar utifrån en fråga som de själva har väckt (ett initiativ från grunden) eller agerar redan innan utredningen tillsatts, det vill säga långt innan beslutet ska fattas. Att informera (om sin organisation, en bra idé etc) nämndes av 10,1 procent som orsak till förfrågan. Lika många gånger var orsaken att man ville underhålla en relation med departementet och få en personlig kontakt med ministern. Fem aktörer sade sig kontakta departementet vid budgetplaneringen, tre aktörer sade att de brukade besöka en minister som är ny på posten och två när de ville klaga på något. Men det fanns även två aktörer (en organisation och en från den regionala administrationen) som pekade på vikten att agera för den interna opinionen: "När vi känner att det behövs för att få aktivitet längre ner i hierarkin." respektive "I 90% handlar en uppvaktning om att tillgodose den hemmavarande opinionen."

De intervjuade på departementen var nya på sina poster 1994 och deras arbetsuppgifter rör snarare uppvaktningarna än förfrågningarna, vilket naturligtvis gör det svårt för dem att uttala sig om eventuella variationer över tid. Deras allmänna intryck är dock att förfrågningarna har ökat, men också att det har varierat och fortfarande varierar en hel del. Angående variationer under året nämns budgetperioden som en orsak till ökning, men också att "[...]det har ju varit budget nästan hela tiden."⁷¹ eftersom budgetåret håller på att läggas om.

"Det har nog ökat. Men det är ju naturligt eftersom det är allt fler som känner oss. [Efter valet]var det förfrågningar att man skulle komma överallt. För att lära känna institutioner och sådär. Så det är liksom ett första skede och sedan kommer nästa svallvåg som kommer hit (och uppvaktar, förf. anm.)."⁷²

"Det har ökat konstant mycket, tror jag."⁷³

"Folk som jobbar här permanent säger att det är en oerhörd uppgång vid regeringsskifte...det har klingat av nu."⁷⁴

Slutsatsen efter detta inledande avsnitt måste betraktas som nedslående för hypotesen att avkorporatiseringen och den ökade pluralismen skulle ha gett en stor och tydlig ökning av

⁷⁰ Bil.1, fråga 2: "Gör Du/Ni förfrågningar vid särskilda tidpunkter?". Då frågan kunde besvaras endast med ja eller nej är svarsfrekvensen för de som svarat något utöver detta inte lika hög som för resten av enkätfrågorna, 66,9%.

⁷¹ Magnus Persson, statssekreterare på kommunikationsdepartementet.

⁷² Göran Löfdahl, statssekreterare på utbildningsdepartementet.

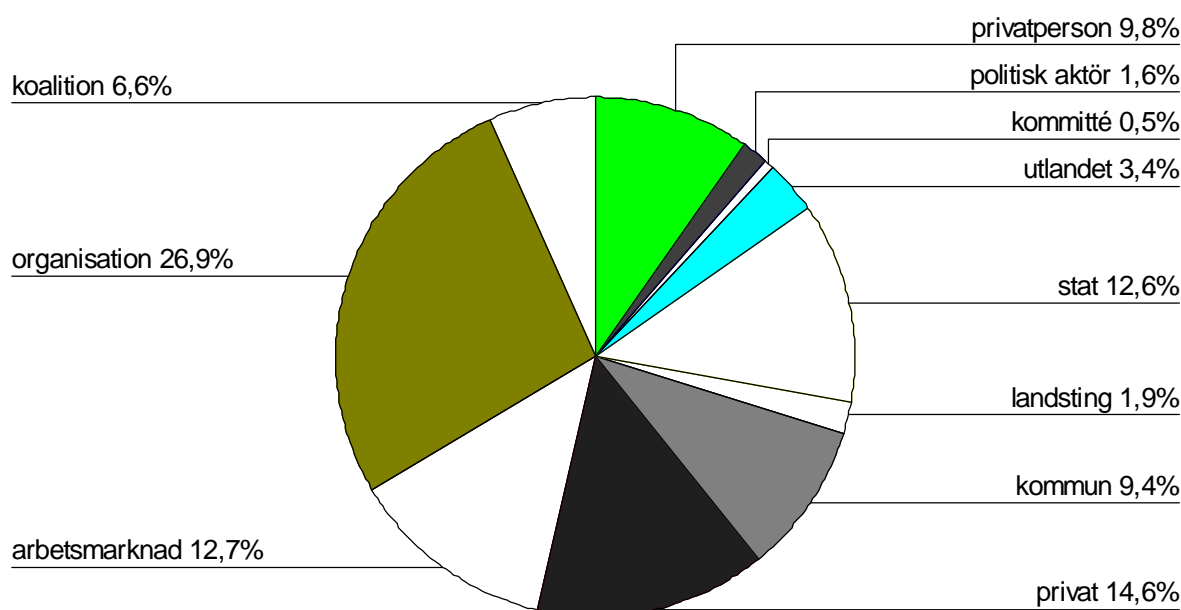
⁷³ Ylva Johansson, skolminister.

⁷⁴ Magnus Persson.

antalet initiativtagare. Det är visserligen ingen minskning som visas i figurerna ovan eller som framgår av enkätsvaren, men heller ingen konsekvent ökning, snarare variationer under mandatperioden. Ett material bestående av längre tidsserier hade förmodligen kunnat ge klarare besked. Det är samtidigt inte uteslutet att andelen stora intresseorganisationer kan ha ökat sin andel av antalet förfrågningar utan att det givit något utslag på utvecklingen över tid. Nästa punkt är därför att se vilka aktörer som gör förfrågningar.

3.2 Vilka aktörer står bakom förfrågningarna?

Förutom frågan om vilken andel de stora intresseorganisationerna utgör av förfrågningarna ska intresset i detta avsnitt riktas mot de individuella resurserna, det vill säga i vilken omfattning privatpersoner tar initiativ för att påverka genom uppvaktningar. I **figur 3.3** visas fördelningen av de olika kategorierna av aktörer (se 2.2.2) för alla tre ministrarna under perioden 1993 till 1995.⁷⁵



Figur 3.3 Aktörstyp 1993-95

Figur 3.3 visar att de flesta initiativen tas av organisationer, och bland dem var de största grupperna protest- eller adhocgrupper (17,4 procent), handikapporganisationer (15,6 procent)

⁷⁵ I den inledande figuren visas fördelningen över åren 1993 till 1995 för att undvika en snedfördelning av aktörstyperna på grund av de år då kommunikationsdepartementet inte finns med i beräkningarna. En jämförelse mellan denna fördelning och motsvarande för hela arkivmaterialet visar att skillnaderna oftast inte är stora, men ändå mellan en halv och två procentenheter, t.ex för viktiga kategorier som privatpersoner och den privata sektorn. Fördelningen bygger på de i frågan valida förfrågningarna, vilket innebär att bortfallet inte är inberäknat. Bortfallet var 1,4% av den totala mängden förfrågningar eller 9 stycken av totalt 630 förfrågningar.

och miljöorganisationer (9,0 procent).⁷⁶ Inte oväntat är de största grupperna de som engagerar många medborgare (protester mot vägbyggen etc) eller organisationer som representerar en stor medlemskår (handikapporganisationer). Den näst största kategorin är den privata sektorn: 33 procent är privatskolor, 6,6 procent stiftelser och resten företag. Den största enskilda företagstypen är konsultfirmor.⁷⁷

På tredje plats kommer arbetsmarknadsorganisationerna vilket skulle kunna tyda på att de tidigare deltagarna i det korporativa beslutsfattandet återfinns här. En mer ingående analys visar emellertid att det inte är från centralorganisationerna utan från förbunds nivå, eller ännu längre ned i hierarkin, som förfrågningarna görs. Under hela tidsperioden 1991 till 1995 gjordes från central nivå tre förfrågningar från TCO, en från SAF, en från SACO och ingen från LO. På förbunds nivå gjordes 32 förfrågningar från SACO (samt två på lokal nivå), elva från LO (och en från distriktsnivå), elva från TCO och sex från SAF. Från LRF gjordes en förfrågan från ungdomsförbundet och en på lokal nivå. Det förbund som var mest aktivt var Lärarnas Riksförbund (arton förfrågningar). Sveriges Industriförbund (nio stycken) och Statsanställdas förbund (sex stycken) var också starka enskilda aktörer. En genomgång av när och varför centralorganisationerna gjorde sina förfrågningar visar att det antingen skett precis i början av en mandatperiod eller i ärenden som inte sköts från högsta nivå. Den enda förfrågan som SAF gjorde var till Per Unckel i början av mandatperioden med syftet att "rätta till gamla spänningar". TCO gjorde två förfrågningar under den borgerliga regeringen, men inte från högsta nivå utan från en forskare och från den internationella sekreteraren som ville ordna ett möte med en utländsk gäst. Till Carl Tham vände sig TCOs ordförande i början av mandatperioden utan specificerat ärende. SACO gjorde en förfrågan 1994 till Beatrice Ask om skolbibliotek. Det finns således inga tecken som tyder på att andelen centralorganisationer skulle vara växande, och i intervjuerna bekräftas denna bild. Med arbetsmarknadens stora centralorganisationer har departementen istället regelbundna kontakter i form av stående möten eller i samband med utredningar och ingen tror heller att de stora centralorganisationerna ökat antalet förfrågningar efter 1992.

"Uppvaktnings görs av förbunden i specifika frågor för avgränsade yrkesgrupper.[...]Riktigt stora organisationer som LO, TCO, Kommunförbundet... de har vi ju regelbundna kontakter med. Ofta sitter de ju med som representanter eller som referensgrupper i olika utredningar, där finns ju en annan slags kontakter än rena uppvaktnings." ⁷⁸

⁷⁶ Mest frekvent förekommande av organisationerna var SFS (Sveriges förenade studentkårer) med 4,7%, något som Göran Löfdahl särskilt nämnde i intervjun: "SFS är...en av de organisationer, ja kanske den organisation som vi har tätast kontakter med".

⁷⁷ Det är svårt att avgöra om det är fråga om inhyrda lobbyister eller ej, men enligt SOU 1990:44 s. 188ff, är det i Sverige vanligast med konsulter som agerar i bakgrunden, vilket i detta fall skulle betyda att de inte deltar i uppvaktningsarna.

⁷⁸ Ylva Johansson.

Den fjärde största gruppen är kategorin stat där universitet, högskolor och andra statliga skolor står för den största delen av förfrågningarna: 60,2 procent. En av de intervjuade säger också: "[d]e tyngsta påtryckningsgrupperna är ju våra egna myndigheter."⁷⁹ Detta stämmer således i stort, men om man ser till de centrala ämbetsverk som står närmast departementen är kontakterna via förfrågningar få, endast 5,1 procent. Påtryckningarna därifrån går förmodligen främst informella vägar, något som bekräftas i *Maktens nätverk*; nästan 62 procent av de tillfrågade i regeringskansliet har daglig kontakt med en myndighet. Det är inte heller alltid de största, närmast departementet stående myndigheterna som har flest kontakter med departementet. Det är istället vanligt, till och med mycket vanligt, att kontakter tas över departementsgränser och att specialmyndigheter eller myndigheter av mindre storlek har tätast kontakt med det egna departementet.⁸⁰

Därefter följer gruppen privatpersoner med nästan tio procent vilket måste se som ganska anmärkningsvärt eftersom det inte skiljer mycket från kategorierna arbetsmarknad och stat. Det finns med andra ord ett inte oansenligt antal medborgare som agerar genom förfrågningar om uppvaktning, ett resultat som kanske inte var helt väntat. Någon mer detaljerad analys av vad privatpersonernas förfrågningar gäller har inte gjorts, men i stort är det fråga om mycket konkreta, specificerade frågor, idéer och klagomål. På detta stadium är det väsentliga dock att man agerar, inte varför.

Att andelen kommuner till och med är lite mindre än andelen privatpersoner kan, som tidigare nämnts (se 2.2.2) förklaras av att kommunerna troligen till stor del ingår i kategorin koalitioner vilket även kan gälla landsting. Grupperna utlandet och kommittéer har vanligtvis andra sorters kontakter med departementen, de som finns med här har angett andra ärenden än rena artighetsvisiter eller överlämnande av betänkanden.

I förra avsnittet jämfördes utvecklingen av antalet förfrågningar i arkivmaterialet med enkätsvaren. Samma jämförelse för aktörstyp visar att de grupper av aktörer som angett att de gör flera uppvaktningar per år motsvarar fördelningen ovan mycket väl; organisationer, arbetsmarknadsorganisationer och stat har samma placering som tidigare. Att kategorierna kommun och privat har bytt plats har sin förklaring (se 2.2.2) i en grundläggande skillnad mellan enkätutskick och arkivmaterial. De som angav att de gjorde förfrågningar mer än fem gånger per år hörde till kategorierna organisationer, kommun, arbetsmarknad och politiska aktörer.⁸¹

⁷⁹ Magnus Persson.

⁸⁰ Petersson 1989 kap. 3.

⁸¹ Bil. 1, fråga 1: "Hur ofta gör Du/Ni förfrågningar om att få uppvakta?" Rangordningen gäller de som svarat att de gör förfrågningar "mer än fem gånger per år" och "en till fyra gånger per år" (sammanlagt 62 stycken eller 53,0%): organisationer 33,9%, kommuner 25,8%, arbetsmarknad och stat 12,9%. Privat och landsting utgjorde 4,8%. 6,8% av alla som besvarat frågan sade sig göra förfrågningar "mer än fem gånger per år", däribland hälften organisationer.

Ovan visade materialet att förändringarna i samhället inte verkar ha påverkat antalet förfrågningar från centralorganisationer. Nästa fråga är ifall det går att se några förändringar bland de övriga aktörstyperna. I **tabell 3a** kan utvecklingen över tid för utbildningsdepartementet studeras.⁸²

Tabell 3a Procentfördelning av aktörstyp för utbildningsdepartementet 1992-95⁸³

aktörstyp	1992	1993	1994	1995
privatperson	12,9	11,0	7,5	10,4
politisk aktör	1,0	0,7	1,6	2,8
kommitté	2,5	0,7	1,6	0,7
utlandet	2,0	2,9	--	4,2
stat	15,3	18,4	18,2	13,9
landsting	3,0	2,9	1,6	--
kommun	9,9	8,1	5,3	7,6
privat	7,9	13,2	12,8	12,5
arbetsmarknad	13,4	10,3	17,1	7,6
organisation	26,2	27,9	27,3	27,8
koalition	5,9	3,7	7,0	12,5
summa	100	99,8	100	100

Under den korta period som går att studera går det inte att utläsa några klara trender, variationerna är ganska stora från år till år. Ingen kategori har ökat konstant, en enda har uppvisar en klart minskande utveckling; landsting. Organisationerna ligger på ungefär samma nivå under hela perioden. I stort kan man se en tendens till minskning hos de offentliga kategorierna; stat, kommun, landsting, kommittéer, och en viss ökning (eller stabilitet) hos de aktörer som är friare gentemot staten; den privata sektorn, utlandet och organisationer. När det gäller den tidigare diskuterade valårseffekten finns det en tydlig ökning för arbetsmarknadsorganisationerna 1994 vilket skulle kunna tyda på ett strategiskt agerande i samband med regeringsskifte, särskilt som förfrågningarna mer än halveras 1995. Bland privatpersonerna sker en klar minskning 1994 och en mer modererad men dock tydlig återgång 1995, men i övrigt finns det inga tydliga förändringar i tabellen som kan kopplas till valåret.

⁸² Med tanke på att det tidigare i kapitlet påpekats en del skillnader mellan departementen finns det risk för att fördelningen inte helt överensstämmer med hur utvecklingen sett ut på kommunikationsdepartementet. Meningen är inte att i detalj studera utvecklingen, men att se de stora dragen, varför den exakta procentfördelningen spelar mindre roll.

⁸³ En jämförelse med utvecklingen av antalet förfrågningar inom varje kategori visar samma tendenser.

En fråga som infinner sig efter genomgången av de olika aktörernas aktivitet är hur stor roll sektorsintressen (utbildning och kommunikation) spelar. I **tabell 3b** presenteras därför resultaten av en rangordning över aktörstyp för varje departement.

Tabell 3b Procentfördelning av aktörstyp i rangordning/minister 1993-95

kommunikationsminister		utbildningsminister		skolminister	
organisationer	28,6	stat	24,5	organisationer	31,8
arbetsmarknad	19,2	organisationer	20,4	privat	16,4
privat	18,7	arbetsmarknad	12,5	privatpersoner	14,1
kommun	9,9	koalitioner	12,5	kommun	12,3
privatpersoner	9,3	privat	9,7	stat	9,1
utlandet	3,8	privatpersoner	6,0	arbetsmarknad	8,2
koalitioner	3,3	kommun	5,1	koalitioner	3,6
landsting	2,7	utlandet	5,1	landsting	1,8
stat	2,2	pol. aktörer	1,8	pol. aktörer	1,4
pol.aktörer	1,6	landsting	1,4	utlandet	1,4
kommittéer	0,5	kommittéer	0,9	kommittéer	---
summa	99,8		99,9		100,1

Att sektorsintressen spelar stor roll för departementen är i sig inte något förvånande eftersom de är uppbyggda efter sakområden. Variationen är dock framträdande, och är värd en närmare analys. Hos kommunikationsministern och skolministern dominerar organisationerna stort, precis som i den totala fördelningen i **figur 3.3**, medan de hos utbildningsministern ligger på en lägre nivå. En mer detaljerad analys av organisationerna visar en stark sektorisering mellan departement och ministrar. Skolministern, som har den största andelen organisationer, domineras av handikapporganisationer, skolorganisationer (både från elev- och lärarsidan) och hjälporganisationer av olika slag. Den mest förekommande enskilda aktören är ECO, Elevkårernas centralorganisation. Hos kommunikationsministern kommer de flesta förfrågningarna från protest-/ad hocgrupper, trafikorganisationer och miljöorganisationer. Sektoriseringen är ännu starkare här än för skolministern (dit det skickats förfrågningar från i stort sett varje organisationstyp utom trafik) då det kommer mycket få förfrågningar från något annat område än just kommunikation. Även hos utbildningsministern är sektoriseringen stark, de vanligast förekommande grupperna är studenter, forskning och samer.

Hos utbildningsministern är det från kategorin stat som de flesta förfrågningar under perioden kommer. Kategorin stat befinner sig avsevärt längre ned på kommunikationssidan⁸⁴, både i jämförelse mellan departementen och med fördelningen i stort, och även hos skolministern har

⁸⁴Aktörerna har i detta fall varit Exportrådet, Posten, Telia och en högskola med vardera en förfrågan.

den en mindre framskjuten placering. Förklaringen till detta är att universitet och högskolor, som dominerar kategorin stat (se ovan), i det närmaste saknas på kommunikationsdepartementet men utgör nästan 70 procent av de statliga aktörerna hos utbildningsministern. Det finns även på andra sätt en klar skillnad mellan olika nivåer för de olika ministrarna. Utbildningsministern är främst av intresse för statliga organ och även utländska aktörer, skolministern får många förfrågningar från kommunnivå (varav skolor utgör hälften) men inte så många på landstings- eller nationell nivå, medan kommunikationsministern får jämförelsevis många förfrågningar från alla tre nivåerna.

Kategorin privat befinner sig högre upp på rangordningen för kommunikationsministern och skolministern än för utbildningsministern, vilket är följden av företagens respektive privatskolornas starka ställning. För arbetsmarknadsorganisationerna är skillnaden istället störst mellan skolministern och de övriga, något som kan bero på att utbildningsministern har ansvaret för den högre utbildningen och även är departementschef. Kommunikationsministern har fått alla förfrågningar utom en från arbetsgivarsidan, och även den största delen från företag- och handelsorganisationer och LO-förbund, medan TCO- och SACO-förbunden oftast återfinns på utbildningsdepartementet.

Den sista kategorin som är av intresse är privatpersoner, vars andel är störst hos skolministern. Med tanke på att skolministerns område är det som ligger närmast den vanlige medborgaren som har barn är detta måhända föga överraskande. Istället riktas intresset mot ett av medborgarundersökningens resultat (se 1.2); finns det även i den här undersökningen belegg för att kvinnor i högre grad än män engagerar sig i skolvärlden?

3.3 Kön

De individuella resursernas betydelse i form av initiativtagande mättes ovan för privatpersoner, och slutsatsen blev att de enskilda medborgarna klarade sig väl i jämförelsen mellan de olika aktörs-typerna. En annan sida av medborgarnas initiativförmåga som diskuterades i medborgar-undersökningen var vilka skillnader som finns mellan könen. Kvinnor tog färre kontakter med till exempel myndigheter och hade lägre administrativ kompetens. För att studera könsfördelningen bland de aktörer som tagit initiativ till att få uppvakta statsråd har jag använt förfrågningarna från åren 1993 till 1995 och delat in dessa i sju olika kategorier, se *tabell 3c*.⁸⁵ Om man först ser till den totala fördelningen under perioden dominerar männen

⁸⁵ Det är avsändarens (undertecknarens) kön som avses, vilket betyder att det kan vara många andra som står bakom förfrågan även om de inte har undertecknat den. I de fall där alla som velat delta i uppvaktningen räknats upp har jag givetvis räknat alla som avsändare. Genomgången av materialet på utbildningsdepartementet visade att man i de flesta fallen kunde bestämma avsändarens kön, men det finns anledning att tolka resultaten med viss försiktighet. Bortfallet är mycket stort för kommunikationsdepartementet; för 68 av 114 förfrågningar (nästan 60%) saknas möjlighet att bestämma kön

stort, särskilt efter en sammanslagning av de uteslutande manliga respektive kvinnliga kategorierna (de fyra första): då utgör männen tre fjärdedelar.⁸⁶ I de blandade kategorierna är dock procentandelen störst för kategorin "lika många män och kvinnor", men klart sist är samtidigt kategorin "blandat, mest kvinnor".

Tabell 3c Procentfördelning av kön 1993-1995

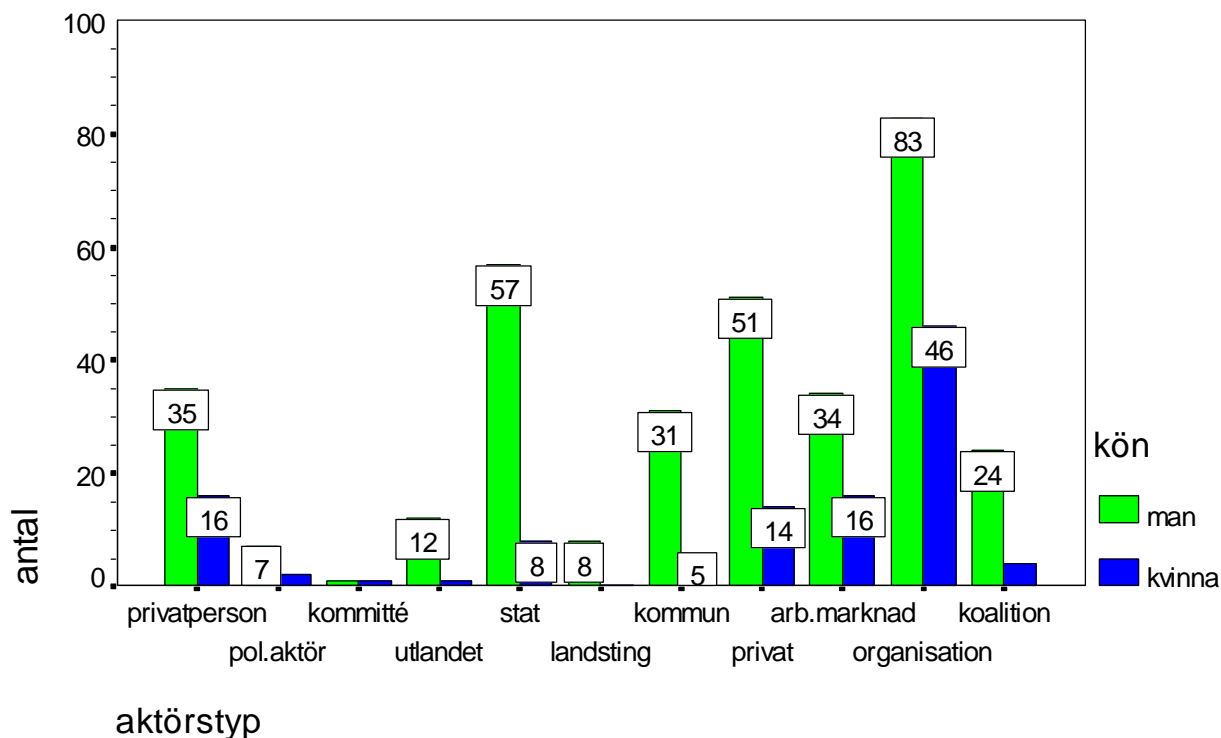
kategori	kommunikation	utbildning	skola	totalt
en man	78,1	48,4	40,4	51,6
en kvinna	8,8	15,1	27,0	18,4
flera män	7,9	17,4	9,5	12,3
flera kvinnor	0,9	3,2	3,3	2,8
blandat, mest män	0,9	8,7	4,7	5,5
blandat, mest kvinnor	-----	1,4	1,9	1,3
lika många män och kvinnor	3,5	5,9	12,8	8,1
summa	100,1	100,1	99,6	100,0

Så här långt bekräftas således medborgarundersökningens resultat, kvinnor tar färre initiativ än män. Men i samma undersökning konstaterades även att kvinnor och män engagerar sig i olika grad beroende på vilken medborgarroll som avses; män är mer aktiva som anställda, medan kvinnor agerar mer i fråga om barn och skola. En sådan skillnad kan urskiljas i fördelningen för ministrarna eftersom kvinnorna genomgående är fler på utbildningssidan än på kommunikationssidan, och i synnerhet hos skolministern. I en sammanslagning av de fyra första kategorierna markeras skillnaderna ytterligare. Hos kommunikationsministern är andelen kvinnor 10,1 procent, hos utbildningsministern 21,7 procent och hos skolministern 37,6 procent.

I detta läge hade det varit mycket intressant att undersöka ifall könsfördelningen förändras ytterligare beroende på vilket kön ministern har, men den enda ministerposten där det skulle gå att genomföra är på kommunikationsdepartementet (manlig minister 1991-94, kvinnlig 1994-95) och materialet är dels begränsat i tid, och har dels ett bortfall på nästan 60 procent. Istället ger sektoriseringens effekter oss anledning att se närmare på hur könsfördelningen ser ut för de olika aktörstyperna.

för avsändaren. På utbildningsdepartementet rör det sig endast om ett bortfall på knappt 4% (9 stycken av 228) för utbildningsministern och drygt 4% (9 stycken av 220) för skolministern.

⁸⁶ Männen utgör 75,2% och kvinnorna 24,8% i de sammanslagna kategorierna (348 respektive 115 av 463). Att dela in materialet i dessa ganska grova kategorier ger inte några exakta resultat, däremot viktiga tendenser.



Figur 3.4 Könsfördelning för aktörstyp, antal fall 1993-95⁸⁷

Förutom i kategorin kommitté, där fördelningen på de endast två fallen är lika mellan män och kvinnor, finns det ingen kategori där kvinnor utgör en lika stor andel som män. Kvinnor är mest framträdande i kategorierna organisation, privat och privatpersoner: andelen kvinnor ligger på drygt 30 procent. I en detaljstudie framträder några kategorier där kvinnor utgör en större andel än i övrigt: handikapporganisationer, kulturorganisationer, protest- och adhocgrupper, friskolor och miljöorganisationer. I alla dessa fall utom miljöorganisationer och friskolor är andelen kvinnor även större än andelen män, eller i det närmaste lika stor. Det finns även en överensstämmelse mellan mäns och kvinnors medlemskap i olika organisationer (enligt medborgarundersökningen, se 1.2) och deras faktiska agerande inom dessa organisationer (enligt denna undersökning): män dominerar inom trafikorganisationer, kvinnor inom hjälporganisationer och protestgrupper och inom miljö-, kultur- och handikapporganisationer är skillnaderna små. Den sista aspekten av kvinnors initiativtagande är hur det utvecklats över tid. I **tabell 3d** visas utvecklingen över tid för utbildningsdepartementet under åren 1992 till 1995.

⁸⁷ Fördelningen är gjord utifrån den tidigare uppdelningen i två kategorier. Antalet fall som använts är 456 stycken, 72,4% av det totala antalet förfrågningar (630 stycken).

Tabell 3d Fördelning av andelen kvinnor, utbildningsdepartementet 1992-95⁸⁸

år	utbildningsminister	skolminister
1992	14,5	36,6
1993	9,8	33,3
1994	22,2	39,6
1995	29,0	45,9

Andelen kvinnor har, med undantag för år 1993 (då det gjordes jämförelsevis få förfrågningar i stort, se **figur 3.1**) ökat konstant hos skolministern medan en mycket kraftig ökning skett de senaste åren hos utbildningsministern. Utan att gå in för djupt på aktuella frågors koppling till vilka som gör förfrågningar är det svårt att inte se ett möjligt samband mellan den debatt om jämställdhet som ägt rum inom utbildningssektorn under den senaste mandatperioden. Hos skolministern kan man däremot anta att inriktningen på skolfrågor ger en jämnare utveckling av andelen kvinnor över tid. Det finns dock inte några klara belägg för en koppling mellan utvecklingen över tid för olika kategorier (se **tabell 3a**) och de grupper där kvinnor är som mest framträdande, det vill säga att de grupper som ökar sin andel av uppvaktningarna också har en stor andel kvinnor.

Sammanfattning

Utvecklingen av antalet förfrågningar undersöktes mot bakgrund av diskussionen om förändringar i styrelseskicket, särskilt avkorporatisering och ökad pluralism. Resultaten visar dock att det inte har skett någon tydlig förändring under de år som studerades, däremot variationer under mandatperioderna och då särskilt en effekt av valår. Av både arkivmaterial, enkäter och intervjuer att döma verkar uppvaktningar i alla fall inte vara en företeelse som minskar i betydelse. Inte heller i fördelningen mellan olika aktörstyper gick det att konstatera något stöd för att de stora centralorganisationerna skulle ha lagt mera tyngd vid uppvaktningar på grund av avkorporatiseringen. LO, TCO, SAF, SACO och LRF finns med i mycket liten utsträckning, och de få fallen är spridda över hela perioden. De som agerar genom uppvaktningar är istället fackförbunden och distrikten, kategorin arbetsmarknad befinner sig till och med på tredje plats i storleksordningen efter organisationer och privat. Organisationernas dominans och minskningen av de offentliga aktörernas andel av förfrågningarna skulle kunna tyda på en ökad pluralism i deltagandet, men organisationerna visar endast en svag ökning över tid, och andelen privatpersoner varierar en hel del från år till år.

⁸⁸ Fördelningen är gjord på de tidigare använda sammanslagna kategorierna, se tabell 3c. Fördelningen visar andelen kvinnor av det totala antalet varje år.

Fördelningen bekräftar i stort tanken att uppvaktningar är ett sätt att göra sin röst hörd för intressen som inte står närmast makthavarna. Framförallt visar aktörsfördelningen att det är skillnader på vilken nivå aktörerna befinner sig på. Om man tar kategorin stat som exempel visar den stora andelen universitet och högskolor att kontakten med departementets "egna" grupper inte sker på högsta nivå; bland förfrågningarna utgör de centrala ämbetsverken (i detta fall till exempel Banverket, Vägverket, Skolverket och Högskoleverket) en mycket mindre del av materialet än aktörerna på lägre nivå. Sektoriseringen -det vill säga graden av begränsning till sektorsintressen (utbildning respektive kommunikation) hos respektive minister- syns tydligt i en jämförelse mellan rangordningar för aktörstyper mellan de tre ministrarna, och är starkast hos kommunikationsministern. Det finns även en skillnad i fråga om vilka nivåer som gör förfrågningar till respektive minister; hos kommunikationsministern är skillnaderna mellan lokal, regional, statlig och internationell nivå inte lika markant som hos utbildningsministern (stat och utland viktiga aktörer) och hos skolministern (kommunnivå i synnerhet).

Andelen privatpersoner har studerats för att se i vilken utsträckning de enskilda medborgarna tar initiativ till att påverka sin situation, och det är intressant att notera den jämförelsevis stora andelen privatpersoner i fördelningen över aktörstyp totalt. Värt att notera är dock att utvecklingen över tid snarare verkar tyda på att andelen (och antalet) privatpersoner minskar, något som i viss mån strider mot medborgarundersökningens resultat om en ökad administrativ kompetens hos medborgarna. Perioden är dock för kort för att definitivt kunna säga åt vilket håll utvecklingen går. Undersökningen bekräftar i övrigt medborgarundersökningens resultat att kvinnor i mindre utsträckning än män tar kontakt med makthavarna, men det är ändå viktigt att poängtera att andelen kvinnor varierar mycket beroende på vilken aktörstyp eller sektor som undersöks samt att andelen kvinnor ökat markant bland förfrågningarna till utbildningsdepartementet under perioden 1992 till 1995.

Detta kapitel har behandlat olika aspekter av de förfrågningar som gjorts för att få uppvakta statsråd för att se vilka aktörer som tar initiativ i en direkt påverkansform. I nästa kapitel är målet att ta reda på vilka som verkligen får försöka påverka genom uppvaktningar och hur uppvaktningarna upplevs av aktörerna.

4. ATT DELTA: VILKA FÅR GÖRA UPPVAKTNINGAR?

För att undersöka vilka som får delta -det vill säga vilka som får göra uppvaktningar och vilka som får avslag på sina förfrågningar- är det i högsta grad relevant att veta vad de intervjuade säger om det urval som görs. Svaren varierar i detta fall från att vara ganska vaga till att högst konkret tala om vilka aktörer som prioriteras. Viktigt för urvalet är å ena sidan att inte få en ensidig bild av situationen, men tiden räcker å andra sidan inte till för att låta alla parter komma till tals. Vid uppvaktningar är det heller inte lika viktigt att ta del av alla de inblandades version som när regeringen fungerar som högsta besvärinstans eller står i begrepp att fatta ett beslut.

"Det viktiga är att veta att man får en välblandad mix. Gör man ett ställningstagande[...]så försöker man naturligtvis, innan man sätter sig ned och beslutar, att ha ett samtal med olika parter och balansera."⁸⁹

"Grundprincipen är att det är riksorganisationer som företräder på nationell nivå.[...]Eller om det är intressenter i ett regeringsärende som snart ska beslutas. [...]Däremot säger jag nej till när det gäller distrikt eller enskilda på olika sätt.[...]hela regeringen träffas *tre* timmar i veckan[...]då vi diskuterar vissa frågor. Jag ägnar *minst* lika många timmar i veckan åt att lyssna på en enskild, och man måste prioritera sin tid åt vad som är vettigt."⁹⁰

Urvalet av ärenden är således en fråga om resurser på flera olika sätt. Den tid som statsrådet har att fördela på olika aktiviteter är för det första mycket begränsad och av detta följer att urvalet styrs av vad som kan tänkas vara mest intressant och givande, vilket i sin tur leder till att aktörens representativitet blir viktig. I intervjuerna framstår det klart att aktörernas resurser värderas i urvalet:

"[...]de som kan säga att 'vi företräder alla handikappade, och den här frågan tycker vi är den *viktigaste* frågan'...*det* är viktigt för mig att veta. Hur bedömer den organisation som kan företräda en stor grupp en prioriteringsordning? Vad är det *största* problemet?"⁹¹

Dessa uttalanden antyder att de organiserade intressena, med den representativitet som medlemmarna ger, får stort utrymme att försöka påverka. Nästa steg är därför att se om resten av materialet överensstämmer med intervju svaren.

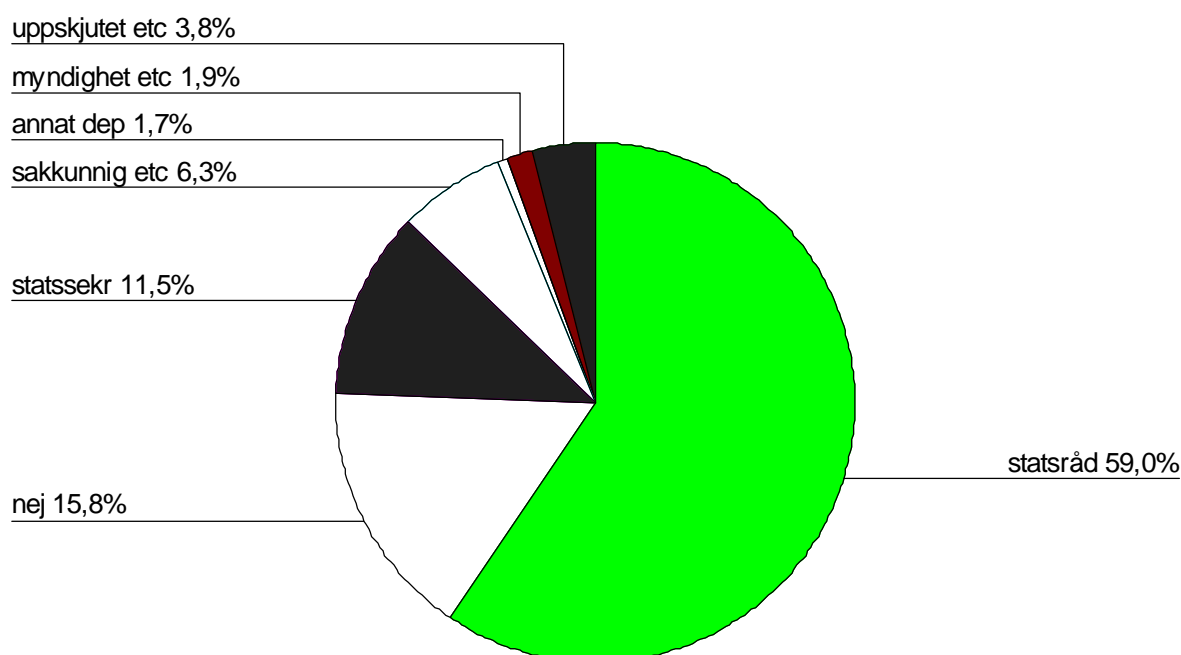
⁸⁹ Magnus Persson.

⁹⁰ Ylva Johansson.

⁹¹ Ylva Johansson.

4.1 Vilket svar får de som gör förfrågningar?

Alla de förfrågningar som jag har gått igenom riktades till ett statsråd, men det är för den skull inte säkert att en uppvaktning alltid tas emot av honom eller henne. Svaret på en förfrågan är därför inte alltid ett klart ja eller nej, utan det händer även att statssekreterare, politiskt sakkunniga, handläggare eller annan personal tar emot på departementet. Fördelningen i **figur 4.1** visar vilka svar som har givits till förfrågningar under åren 1991 till 1995. Arkivmaterialet från kommunikationsdepartementet saknar här helt uppgifter, och svaren kan endast utläsas för de aktörer som besvarat enkäten, det vill säga för 1995. För att kunna ge en mer omfattande bild har jag valt att ändå utgå från allt material (1991 till 95), men däremot inte gjort någon uppdelning mellan ministrarna.



Figur 4.1 Fördelning av svar 1991-95⁹²

Figuren visar att 76,8 procent av alla förfrågningarna ledde till någon sorts uppvaktning. Av uppvaktningar togs 76,8 procent emot av statsråd, 14,9 respektive 8,2 procent av statssekreterare och handläggare/politiskt sakkunnig. Det är svårt att bedöma om detta resultat ska ses som positivt eller ej, förväntat eller överraskande, men så här långt måste man ändå konstatera att uppvaktningar inte endast -åtminstone inte till antalet- är något förbehållet en minoritet av de aktörer som gör förfrågningar. De flesta förfrågningar leder till någon sorts uppvaktning, och statsråden tar sig tid att medverka i mer än tre fjärdedelar av fallen.

⁹² Av det totala antalet fall (943) fanns uppgifter om svar för 742 stycken, 78,7%. Bland de förfrågningar som saknade svar, 201 stycken, utgörs 73,6% (148 stycken) av förfrågningar till kommunikationsdepartementet. I gruppen uppskjutet ingår dessutom förfrågningar som enligt enkäten ej fått svar.. Myndighet etc innebär även kommittéer. Sakkunnig etc innehåller politiskt sakkunniga, handläggare och andra tjänstemän.

Fördelningen över vilka som tar emot uppvaktningar stämmer även med resultaten i *Maktens nätverk* (se 1.1).⁹³ Enligt de intervjuade förekommer en viss uppdelning mellan minister och statssekreterare för att underlätta arbetsbördan, men också för att de ibland har olika ansvarsområden.⁹⁴

"Vi försöker dela på det där, en del kommunala uppvaktningar tar ministern själv. Sedan tar jag väldigt mycket sådant där smått själv. Större, lite tyngre saker, till exempel fackliga organisationer, försöker vi vara med på bägge två."⁹⁵

"Ofta är jag med när de tar emot[...]Så är det de som vill träffa mig av andra skäl, vi har ju lite olika nivåer på vårt arbete."⁹⁶

Av fördelningen ovan framgick det att ministern deltar i mer än tre fjärdedelar av uppvaktningarna. Eftersom alla förfrågningarna riktat sig till just ministern kan man tänka sig det är en missräkning att inte få träffa honom eller henne, eller om de som uppvaktar tycker att det viktigaste är att överhuvudtaget få komma till departementet. Enkätsvaren visar tydligt att ministrarnas roll är stor; 76,7 procent tycker att det är "mycket viktigt" att få träffa just ministern och ingen tycker att det "inte alls är viktigt". Av de resterande svaren tillhör 20,9 procent gruppen "ganska viktigt" och 2,3 procent har valt alternativet "mindre viktigt".⁹⁷ Resultatet blev visserligen det väntade, men det mest intressanta är ändå att det faktiskt inte betyder mer att få uppvakta statsrådet; en fjärdedel tycker att det bara är "ganska viktigt" eller "mindre viktigt". Bland enkätsvaren finns det också åsikter som tyder på de aktörer som är mer insatta i hur det går till på departementen också fäster mindre vikt vid om de får träffa ministern eller ej. En före detta politiker skriver att det egentligen är statssekreterarna som är viktigast eftersom "[...]det är den gruppen som är insatt i frågorna. Det är sällan en minister kan detaljfrågorna alldeles oavsett hur duktiga de är som politiker." Om man vill påverka från grunden menar han att det är viktigt att vända sig till departementets opolitiska personal och "[...]hantera' den som är departementsråd. De blir då smickrade över att man inte går till den politiska nivån." Det är tyvärr svårt att bevisa att vissa sorters aktörer, mer insatta än andra i systemet, skulle ha

⁹³ Petersson 1989 s. 126f. Gruppen handläggare/sakkunniga i min fördelning motsvarar flera olika tjänster i Peterssons undersökning.

⁹⁴ Det deltar dessutom ofta andra än just den person som formellt sett tar emot, beroende på vilken fråga uppvaktningen gäller. Ylva Johansson: "Ja, det beror i princip på vad det är för typ av uppvaktning och hur stort intresset är av att delta. Men i princip finns det alltid handläggare som har hand om frågorna på sina enheter och en politiskt sakkunnig eller en ämnessakkunnig." Magnus Persson: "I princip[...]är det alltid tjänstemän med, för att det leder *nästan* alltid till någon process i apparaten. Då är det dumt att sitta och göra noteringar..."

⁹⁵ Magnus Persson.

⁹⁶ Göran Löfdahl.

⁹⁷ Bil. 1, fråga 22: "Är det viktigt att ministern närvarar vid uppvaktningen?" Här har åtta stycken som inte gjort någon uppvaktning till de undersökta departementen haft åsikter och besvarat frågan ändå: sex "mycket viktigt" och två "ganska viktigt". Eftersom de har svarat med utgångspunkt från tidigare erfarenhet, och deras svar följer den allmänna tendensen, har jag ändå räknat med dem i fördelningen. Svarsfrekvensen är 87,6% utan dessa åtta, annars 88,6%.

ingått i den ovan nämnda fjärdedelen. En analys visar i och för sig att privatpersoner lyser med sin frånvaro, och att kommunkategorin är den enda där någon valt svarsalternativet "mindre viktigt", vilket skulle tyda på att det ändå fanns en skillnad mellan lekmän och professionella. I kategorin stat, där man kunde förvänta sig att aktörerna var vana vid kontakter med departementet, är det dock endast en aktör som valt "ganska viktigt", och antalet fall är överlag inte tillräckligt många för att kunna konstatera något klart samband.

Från departementets sida är man av en annan åsikt än de flesta av de som uppvaktar, vikten av att få träffa statsrådet bör inte överdrivas, men man påpekar emellertid att det kan vara viktigt inför medlems- eller hemmaopinionen. En av statssekreterarna säger också att det finns en tendens bland de som gör förfrågningar att inte nöja sig med att få träffa någon annan än statsrådet, speciellt ifall man på departementet redan har fattat ett beslut i frågan.

"[...]där tror jag att man ofta övervärderar hur viktigt det är att just träffa ministern, därför att i allmänhet så är ju...min statssekreterare och mina politiskt sakkunniga, vi jobbar ju så tätt ihop så att kan man övertyga dem om att det är vettigt och riktigt så kommer det också fram till mig. Det är väl också en förhållning till sina egna medlemmar."⁹⁸

"Alla vill träffa statsrådet.[...]Om jag har fått ett väldigt tydligt mandat att ge ett negativt besked, då vill de ju träffa statsrådet i alla fall."⁹⁹

Eftersom det trots allt är en mindre del av alla förfrågningar som inte på något sätt leder till en uppvaktning är det av särskilt intresse att se om de som inte fått uppvakta tillhör någon särskild kategori av aktörer. I nästa avsnitt kommer därför tyngdpunkten att ligga på de personer vars förfrågan fått avslag.

4.2 Vilka aktörer får uppvakta och vilka får avslag?¹⁰⁰

Innan de aktörer som fått avslag ska studeras är det på sin plats att göra en snabb genomgång av vilka aktörer som fått uppvakta under perioden 1991 till 1995. De största andelarna utgörs av organisationer, stat och arbetsmarknadsorganisationer.¹⁰¹ Överensstämmelsen med de uttalanden som de intervjuade gjorde om urvalet är med andra ord stor då alla tre kategorierna passar väl in på beskrivningen av aktörer som företräder en större grupp människor. När det gäller vilka som fått uppvakta statsrådet ligger kategorin utländska aktörer överst i rangordningen (uppvaktningar gjordes endast till statsråd) följt av kommittéer, politiska

⁹⁸ Ylva Johansson.

⁹⁹ Magnus Persson.

¹⁰⁰ I analysen ingår 729 fall, det vill säga något färre än i fördelningen ovan. Skillnaderna procentuellt sett är dock högst 0,2 procentenheter för varje aktörstyp.

¹⁰¹ Organisationer 29,2%, stat 16,5% och arbetsmarknadsorganisationer 12,4%. Dessa tre kategorier stod under perioden 1991-95 stod för de största andelarna totalt av förfrågningarna.

aktörer och arbetsmarknadsorganisationer. I nästa grupp finns kategorierna koalitioner, stat, kommun, organisationer och privat, och längst ned privatpersoner och landsting (hälften av uppvaktningarna gjordes hos statsråd).¹⁰² Rangordningen visar att statsrådet, inte oväntat, oftast tar emot när det är fråga om aktörer av högre formell dignitet: ambassadörer, utländska gäster, partipolitiker och riksdagsmän men även de tunga fackliga intressena. Den enda kategori som återfinns högt upp både i rangordningen över vilka som får uppvakta och i den över vilka som också får träffa ministern är arbetsorganisationerna. Dessa är enligt intervjuerna de aktörer som för det mesta är intressanta att träffa, och med vilka man har regelbunden kontakt. Som framgick av avsnitt 3.2 sköts kontakterna ofta på andra sätt än genom uppvaktningar, särskilt i fråga om centralorganisationerna, men man kan också konstatera i arkivmaterialet att de få centralorganisationer som gjort förfrågningar även fick genomföra uppvaktningar.

Analysen har hittills till största delen behandlat den jämförelsevis stora grupp som får göra uppvaktningar, nu är det istället dags att se vilka som inte får uppvakta. Med tanke på den vikt som lades vid aktörernas representativitet i citaten från intervjuerna är resultaten inte överraskande; den klart största gruppen bland de som fått avslag under perioden 1991 till 1995 är privatpersoner (32,2 procent). Privatpersoner är också den enda kategori där andelen avslag är vanligare än "ja", i alla andra ligger andelen positiva svar över 70 procent och i en kategori (kommittéer) har alla förfrågningar lett till uppvaktningar.¹⁰³ I intervjuerna sägs det rakt ut att den låga graden av representativitet är en orsak till avslag, även om det på samma gång finns ett utrymme för att ta emot privatpersoner med intressanta idéer.

"Det beror litegrann på vad det är för uppslag. Det kan finnas människor som sitter där ute i buskarna och klurar på saker...det kan inspirera."¹⁰⁴

"[...]man måste företräda någon mer än sig själv. Annars blir det väldigt smalt. Det är många som skriver och vill berätta om någon bra idé de har, och det går inte...[...] uppvaktningar...det är förbehållet den mer välorganiserade världen."¹⁰⁵

Frågan är dock om resultatet endast är en följd av urvalsprincipen om representativitet. Svenska myndigheter lyder enligt Regeringsformen under regeringen, men regeringen fattar beslut som kollektiv och ministerstyrelse är inte tillåtet. Myndighetsutövning, "ärenden där den

¹⁰² Utlandet 100%, kommittéer 88,9%, politiska aktörer 87,5%, arbetsmarknadsorganisationer 87,0%, koalitioner 78,0%, stat och kommun 77,2%, organisationer 76,7%, privat 69,5%, privatpersoner 64,7% och landsting 50,0%.

¹⁰³ Av det totala antalet privatpersoner som gjorde förfrågningar mellan 1991 och 1995 fick 46,8% avslag. 43,0% fick ja, och bland dessa fick 64,7% uppvakta statsrådet.

¹⁰⁴ Magnus Persson.

¹⁰⁵ Ylva Johansson.

enskilde står i ett beroendeförhållande till staten", och lagtillämpning hör till myndigheternas egen sfär, medan regeringen får delta i beslut om organisation och administration.¹⁰⁶ I intervjuerna finns det belägg för att ännu en orsak till avslag skulle vara att regeringen inte fattar beslut i enskilda ärenden (det vill säga andra ärenden än besvär).

"Jag har aldrig haft någon privatperson här.[...]Men vi behandlar inte enskilda fall. Så det är ju snarare då en eller annan som har blivit behandlad av några av de myndigheter som ligger inom vårt område."¹⁰⁷

Man påpekar också att många inte riktigt vet vart de ska vända sig i olika frågor, vilket antyder att en del förfrågningar automatiskt rensas bort på ett tidigt stadium för att de helt enkelt skickats till fel instans.¹⁰⁸

"Men ofta har personer inte helt klart för sig hur statsapparaten fungerar. Då försöker man förstås hjälpa dem komma in på rätt ställe, där folk har tid med dem och kan ta sig an deras problem."¹⁰⁹

I en mer detaljerad analys av vilka aktörer som får avslag är det några som förekommer oftare än andra: skolor och friskolor, kommuner och miljöorganisationer. Dessa tillhör departementens mest frekventa aktörer, se *tabell 3b*, och man kan även se en koppling till de mer kontroversiella frågorna som behandlats under den undersökta perioden, till exempel friskolornas ställning och byggandet av Öresundsbron. En intressant avvikelse är att aktörer från utbildningsministrarnas specialområden inte fått avslag i någon nämnvärd omfattning. Bland universitet och högskolor har endast en enda aktör fått nej under hela perioden, och även myndigheter och samer lyser även med sin frånvaro. Överhuvudtaget finns mycket få offentliga organ med i fördelningen över avslag och inga centrala ämbetsverk eller andra större myndigheter. Andra aktörer som inte finns med är organ på regional nivå, riksdagsmän och de flesta andra politiker¹¹⁰, näringslivsorganisationer och hjälporganisationer. I den detaljerade

¹⁰⁶ Petersson och Söderlind 1992 s. 71ff, se särskilt figur 2.9. Citatet är från s. 72.

¹⁰⁷ Göran Löfdahl.

¹⁰⁸ Göran Löfdahl säger: "Det finns ju en särskild organisation[...]informationsassistenter som klarar av det som kan anses vara allmän information om hur saker och ting ligger till." I fördelningen över vilka som oftast tog emot uppvaktningar av mindre, mer sällan förekommande, intressen -se Petersson 1989 s. 126f.- var informationssekreterarna den tredje gruppen i rangordningen. Mitt arkivmaterial uppvisar få fall där informationssekreterarna tagit emot uppvaktningar, men möjligheten finns att de informationssekreterare som besvarat Peterssons enkätfråga menat just de aktörer som Göran Löfdahl talar om; personer som fått träffa informationssekreteraren på ett mycket tidigt plan, till exempel redan efter ett telefonsamtal.

¹⁰⁹ Magnus Persson. Att inte riktigt veta hur statsapparaten fungerar är dock inte något problem som endast gäller privatpersoner. Enligt Magnus Persson är det även vanligt att stora företag skickar med material som märkts "konfidentiellt", vilket gör att man från departementet måste ringa och förklara hur offentlighetsprincipen fungerar. Detta fann jag även exempel på i min genomgång av arkivmaterialet på utbildningsdepartementet.

¹¹⁰ Magnus Persson nämnde som ett exempel på urvalsgrund avsändarens partifärg: "Ett socialdemokratiskt statsråd säger aldrig nej till ett socialdemokratiskt kommunalråd, men ett kommunalråd från kds som vill prata

analysen av avslag återfinns tre av de grupper där kvinnor dominerar bland de som gjort förfrågningarna (se 3.3), och det ligger nära till hands att dra slutsatsen att kvinnor därför i lägre utsträckning än män deltar i uppvaktningar. I kapitlets näst sista avsnitt ska därför könsfördelningen bland de som gör uppvaktningar studeras.

4.3 Kön

I avsnitt 3.3 konstaterades att kvinnor tagit färre initiativ genom förfrågningar, men att mängden varierar för sektor (departement eller minister) och mellan aktörsgrupper i detalj. I detta avsnitt är den centrala frågan i vilken utsträckning kvinnor deltar i uppvaktningar. Tidigare i kapitlet visade det sig också att privatpersoner inte har de resurser som i första hand är betydelsefulla vid urvalet av vilka som ska få komma till departementet. Finns det något i materialet som antyder vilken betydelse kön har för urvalet?

I enkäten ställdes en fråga om hur urvalet bland de som gör uppvaktningar går till. För att inte styra svaren alltför mycket valde jag ett öppen svarsformulering och angav endast några möjliga alternativ inom parentes (befattning, specialkunskaper, kön) för att försäkra mig om att frågan skulle förstås rätt. Att ta med kön som ett alternativ var ett försök att ta reda på om det fanns någon medveten strategi i valet av deltagarnas kön med tanke på den jämställdhetssträvan som diskuterades i kapitel 1.2. Att ha kvinnliga representanter skulle i så fall kunna vara ett sätt att framställa sin organisation som kvinnovänlig inför en jämställdhetsmedveten minister, eller att försöka skapa en "kvinnlig" stämning ifall ministern är kvinna. Resultaten visar att valet av formulering inte alls föll väl ut; ingen nämnde kön som urvalsprincip. En möjlig anledning till resultatet är att detta skulle vara en strategi som man inte vill erkänna, inte minst för att det skulle kunna uppfattas negativt inom organisationen (företaget, myndigheten etc), men det kan givetvis mycket väl vara så att kön faktiskt inte spelar någon egen roll för urvalet. Indirekt kan könsfördelningen däremot påverkas av att befattningen är så pass viktig för urvalet av vilka som ska delta i uppvaktningen: i 42,3 procent av fallen nämns det för sig och i 32,4 procent av fallen i kombination med specialkunskaper. Att endast sju procent valde att skriva dit ett eget alternativ är inte så underligt eftersom de två alternativen "befattning" och "specialkunskaper" får anses som mycket troliga kriterier för urval av vilka som ska delta i en uppvaktning.¹¹¹ En avgörande orsak till andelen kvinnor som deltar i uppvaktningar är i så fall deras position i företag, myndigheter, organisationer etc.

i en fråga som inte är särskilt relevant...så är det inte säkert att de får komma." Som ovan påpekades (se 2.2.2) har jag inte delat in politikerna efter partifärg, och variationer mellan regeringarna kan därför inte undersökas mer ingående. Utifrån de förfrågningar där partifärgen framgick kan man dock konstatera att regeringens färg snarare styr vilka politiker som gör förfrågningar och att dessa politiker också i stor utsträckning får göra uppvaktningar.

¹¹¹ Bil.1, fråga 19: "Hur valdes de som deltog i uppvaktningen ut; enligt vilka kriterier? (t.ex på grund av befattning, kön, specialkunskaper...)." Svarsfrekvensen var 84,5%.

En jämförelse mellan fördelningarna av svar för män respektive kvinnor visar att kvinnor ligger några procentenheter under män för positiva svar (både till uppvaktning i stort och till statsrådet) och lite över män i fråga om avslag. Av föregående avsnitt framgick det att orsaken till detta med största sannolikhet var att de grupper som oftast får avslag även är de som engagerar flest kvinnor. Hur ser då könsfördelningen ut för uppvaktningarna? Till denna analys är det nödvändigt att använda sig av enkätens resultat då det i arkivmaterialet oftast saknas uppgifter om detta. Även i de fall där det står i förfrågan vilka som tänker delta i uppvaktningen är det inte säkert att alla personer verkligen kunde vara med den dagen uppvaktningen blev av, något som också kommenteras på sina håll bland enkätsvaren.

Tabell 4a Könsfördelning för uppvaktningar 1995 i procent¹¹²

kategori	kommunikation	utbildning	skola	totalt
en man	13,0	6,7	11,4	10,8
en kvinna	---	----	2,8	1,4
flera män	52,2	20,0	17,1	28,4
flera kvinnor	---	----	20,0	9,5
blandat, mest män	30,4	53,3	17,1	28,4
blandat, mest kvinnor	4,3	----	22,8	13,5
lika många män som kvinnor	---	20,0	8,6	8,1
summa	99,9	100,0	99,8	100,1

Den tydliga sektorsindelningen av aktörstyper (se *tabell 3b*) och fördelningen av kvinnor i de olika kategorierna (se *figur 3.4*) får tydliga konsekvenser i *tabell 4a*. På kommunikationsdepartementet finns inte något fall av en ensam kvinna eller flera kvinnor, endast några få i gruppen "blandat, mest kvinnor". På utbildningsdepartementet finns samma luckor med undantag från gruppen "lika många män som kvinnor". Resultaten från maktutredningens elitundersökning (se 1.2) visade att kvinnor var minst representerade i näringslivet och i vetenskapssektorn, de två sektorer som har många kontakter med kommunikationsministern och utbildningsministern. Hos skolministern är fördelningen dels mer jämnt fördelad över de olika kategorierna, dels är kategorierna "blandat, mest kvinnor" och "flera kvinnor" de främsta kategorier. Också enligt dessa resultat finns det en koppling mellan engagemang, befattning och deltagande. Tecken på strategier som går ut på att ta med kvinnor till en kvinnlig kommunikationsminister lyser däremot med sin frånvaro. Det svar som gavs på

¹¹² Till fördelningen hör också en aktör som gjort förfrågningar till båda departementen. Jag har valt att inte ta med den som en egen kolumn, men aktören finns med i den totala fördelningen, i kategorin "blandat mest kvinnor". Svarsfrekvensen var 83,1%.

kommunikationsdepartementet på frågan om man från departementens sida på något sätt försökte styra könsfördelningen hos de som uppvaktade blir därför särskilt intressant mot bakgrund av fördelningen ovan.

"Det skulle jag tro att vi har gjort, speciellt på statsrådsuppvaktningarna. Det ska mer till för att hon [Ines Uusmann, förf. anmn.] ska avstå från någon kvinna. Till exempel nu när NTF fått en kvinnlig direktör, då är dörren mer öppen än vad den var när man hade en manlig direktör."¹¹³

Statssekreteraren säger emellertid också att eventuella skillnader mellan olika departement visserligen beror på statsrådet men: "[...]inte deras kön, men deras engagemang."¹¹⁴ Hos skolministern överväger däremot kvinnorna, vilket ministern också noterar, men hon menar samtidigt att urvalsproblemet ligger hos organisationerna själva, inte på departementet.

"Nu har jag ingen statistik på det, men mitt allmänna intryck är att det är en majoritet kvinnor som uppvaktar, för det är i allmänhet så att det är kvinnor som arbetar med frågor som rör barn och ungdomar.[...]Det fungerar inte så att man väljer utan det vanliga är en organisation som kommer, och då väljer ju organisationen själv."¹¹⁵

Undersökningen har hittills till största delen behandlat uppvaktningar utifrån de uppgifter man kan få fram ur departementens arkiv. I nästa avsnitt är det istället enkätsvaren som ska studeras för att få veta något om hur uppvaktningarna upplevs, vilken roll de spelar för de olika aktörerna och hur man tror att den "motsatta" sidan uppfattar uppvaktningarna.

4.4 Synen på uppvaktningarna¹¹⁶

Det finns inget i enkätsvaren som tyder på att uppvaktningar skulle minskat i betydelse för de som gör förfrågningarna. För knappt hälften av de som besvarat frågan har betydelsen inte förändrats under 90-talet, men nästan lika många svarade att betydelsen har ökat, och endast 6,1 procent tycker att betydelsen har minskat.¹¹⁷ Dessa resultat överensstämmer med de

¹¹³ Magnus Persson.

¹¹⁴ Magnus Persson.

¹¹⁵ Ylva Johansson.

¹¹⁶ Avsnittet bygger till stor del på enkätsvaren. Antalet besvarade enkäter var 118 stycken (se även 2.2 för uppgifter om enkäten), men bland dessa finns det dels ett antal aktörer som inte kunde besvara frågorna 16-28 (29 stycken) eftersom de inte genomfört någon uppvaktning, dels några som inte besvarat alla frågorna eller skrivit "vet ej" vid sidan av svarsalternativen. De svarsfrekvenser som nämns i fråga om enkäterna kommer därför gälla de som *kunde* besvara frågan. De analyser av aktörstyp som gjorts har en svaghet: vissa grupper innehåller i fördelningarna ett litet antal fall. Resultaten redovisas därför i första hand som tendenser -inte i procent- och bör tolkas med viss försiktighet.

¹¹⁷ Bil.1, fråga 4: "Har uppvaktningarnas betydelse förändrats för Dig/Er under 90-talet?". Svarsfrekvens 83,9%. Bortfallet beror till stor del på att de som valt alternativet "Detta var första gången" i fråga 1 inte svarat på denna fråga. 49,5% svarade att betydelsen inte förändrats, 44,4% att betydelsen ökat.

tidigare redovisade svaren angående utvecklingstendensen av antalet förfrågningar (se 3.1); den största andelen aktörer anger att ingen förändring skett, men en ganska stor andel säger att antalet ökat.

Ett för diskussionen om avkorporatiseringens följder mycket intressant resultat är att ett flertal i kategorin arbetsmarknadsorganisationer har svarat att betydelsen ökat under 90-talet. Det är också den enda grupp där de flesta angett att deras förfrågningar har ökat i antal. Materialet visar att centralorganisationernas frånvaro inte betyder att teorin om arbetsmarknadsorganisationernas försök att finna nya vägar för att påverka politiken måste avskrivas.

Möjligheten finns således att den förlust i inflytande som skett på central nivå i och med avkorporatiseringen av verksstyrelserna kompenseras med ett ökat engagemang på förbunds nivå. I övrigt är det i kategorierna organisationer och kommun som svarsalternativet "betydelsen har ökat" dominerar. Kategorin landsting saknar däremot helt aktörer i denna grupp. Det finns med andra ord en överensstämmelse med *tabell 3a* för vilka aktörskategorier som ökat respektive minskat under 90-talet, i synnerhet när det gäller landstingsgruppen.¹¹⁸

På departementen har man svårt att bedöma ifall betydelsen för de som gör förfrågningar förändrats. Det skulle, enligt intervju svaren, dock snarare röra sig om en ökning än en minskning eftersom omfattningen av direkta former för påverkan verkar öka, vilket då även skulle innefatta uppvaktningar.

"Jag vet inte hur det är med uppvaktningar, däremot tror jag att det ökar det här med att ta direktkontakt med ministern.[...]de ökar stadigt ser jag, breven till mig. Otroligt mycket brev får jag."¹¹⁹

"Jag tror snarare att det ökar. Ju komplexare värld, desto viktigare att lyfta fram sin egen sak."¹²⁰

Hur tror de som gör förfrågningar att uppvaktningarna uppfattas på departementet? I huvudsak ger svaren en positiv bild. Det påstående som förekom oftast (här som enskilt alternativ, men det är också det vanligast förekommande i kombination med andra påståenden) var "uppvaktningarna skapar en dialog mellan makthavarna och allmänheten". Näst vanligast var kombinationen mellan detta alternativ och "uppvaktningarna ger viktig information". På tredje plats kom påståendet om viktig information som enskilt alternativ. Dessa två påståenden kan sägas vara av det positiva slaget, medan de andra två (uppvaktningarna "tar för mycket tid från

¹¹⁸ Att bestämma vilken riktning eller styrka detta samband har faller utanför denna uppsats ramar, antalet fall är även här inte så stort att några mer precisa slutsatser bör dras. De aktörer som säger att betydelsen minskat är t.ex. endast sex stycken.

¹¹⁹ Ylva Johansson.

¹²⁰ Magnus Persson.

andra arbetsuppgifter" och "ger vinklad information") kan ses som mindre positiva.¹²¹ Att uppvaktningar tar för mycket tid nämndes av nästan lika många som alternativet "viktig information". Att det ger vinklad information, vilket är mer tydligt negativt än det förra alternativet, av betydligt färre. Dessa påståenden förekommer även i kombination med de två första alternativen men aldrig med varandra. Resultatet tyder på att aktörerna å ena sidan uppfattar det som eller misstänker att uppvaktningarna inte upplevs som något odelat positivt på departementet, men att man tror eller hoppas att de mer positiva sidorna ändå överväger. Påståendet om uppvaktningarnas betydelse som dialog mellan makthavarna och allmänheten dominerar för det mesta hos de olika aktörstyperna, men i kategorin stat dominerar istället alternativet om information. Detta faller sig naturligt eftersom det rör sig om olika sorters myndigheter som i huvudsak torde ha en "informerande" ställning gentemot staten.

Vad kan man få ut av intervjuerna om hur uppvaktningarna uppfattas av de som tar emot på departementet? Det allmänna intrycket är positivt. Alla betonar det lärorika med uppvaktningarna och chansen att diskutera viktiga frågor med de aktörer som är insatta och engagerade på ett sätt som inte går att åstadkomma i en offentlig debattsituation. Samtidigt finns det mer negativa sidor, dock inte desamma som förekom som påståenden i enkäten.

"Det är spännande, man lär sig väldigt mycket, det är en väldigt input.[...]Det är väldigt snabbt och bra, och man får klara besked.[...]Resor ute i landet, resor utomlands och de här uppvaktningarna och samtal med politiker i riksdagen, det är ju det som formar världsbilden för oss här...och så naturligtvis all information vi får från tjänstemännen."¹²²

"[...]själva vitsen med en uppvaktning är att jag får chansen att diskutera och ställa frågor med de som uppvaktar i en angelägen fråga[...]att det inte är den diskussionen som man för när man står i en talarstol eller i en frågestund."¹²³

Men om denna informalitet hotas går enligt de intervjuade en viktig del av uppvaktningarnas betydelse förlorad. Det förekommer till exempel allt oftare att de som ska uppvakta vill ta med sig journalister och fotografer in, och att ministern ska kommentera uppvaktningen officiellt efteråt.

¹²¹ Det är inte självklart att de två sista svarsalternativen uppfattas som negativa, man kan även tänka sig att uppvaktningarna rent naturligt innebär att ta tid från andra sysselsättningar eller vinklad (i bemärkelsen subjektiv) information. För att på något sätt kunna mäta inställningen i denna fråga valde jag att inte använda ett helt öppet svarsalternativ utan dessa påståenden, och med tanke på att svarsfrekvensen är så pass hög som 94,1% verkar de flesta ha funnit att åtminstone något passade in på deras uppfattning. De vanligast förekommande svaren fick 28,8% (dialog), 19,5% (viktig information+dialog), 13,6% (viktig information) och 12,7% (tar tid).

¹²² Magnus Persson.

¹²³ Ylva Johansson.

"Det har kommit många som vill[...]klämma ut en nyhet. Där tror jag att det är viktigt att man faktiskt som politiker håller emot, och inte tillåter sig att göra nyheter på det sättet, utan finns det ett svar att ge, då ska det inte bara ges till några stycken som bett att få komma hit och lyssna."¹²⁴

"[Om]det sker inför en offentlighet, då försvinner ju en del av...ska vi säga spontanitet och sökanden efter vad det egentligen rör sig om. De frågor som ställs blir annorlunda..."¹²⁵

På departementet är de också väl medvetna om betydelsen av uppvaktningarna för de som kommer, både fokuseringen på ministern och betydelsen för hemmaopinionen som diskuterades tidigare (se 4.1) tas upp i intervjusvaren. Detta leder både till en viss försiktighet med *vad* som sägs och *hur* det sägs eftersom det kan få konsekvenser när uppvaktningen ska sammanfattas inför hemmaopinionen eller medlemmarna.

"När vi vet att 'våra reaktioner mot den här organisationen kommer att få väldiga spridningseffekter' så är det viktigt för oss att vara samkörda.[...]När regeringen fungerar som domstol och ska avgöra överklaganden och sådär, då är det väldigt viktigt. Då måste man ha åkt till ministern och talat om och sagt att 'så här ska det vara', och sedan är det 'j-a minister som inte gjorde som vi sa' på hemmaplan.[...]det är väldigt viktigt det där med att 'jag har varit i Stockholm och skakat hand med ministern'."¹²⁶

"Oftast är ju ändå [en uppvaktning] ingen spontan historia. Utan det är oftast väldigt förberett på hemmaplan...Och oftast är det så att de som då har varit här...de blir direkt intervjuade: 'hur var det, vad fick du, fick du ut någonting, blev det något?' Och det är ju en del i en opinionsbildande process från de som uppvaktar. På något sätt är det en aktivitet som ska vi säga här och där lönar sig, sätter sina spår. Sedan vet vi att det finns en del som kanske...tar i för mycket, och då blir de kända, och då blir det fel i alla fall.[...]jag tror att den klokare personen som uppvaktar använder sig sedan av information eller resonemang efteråt..."¹²⁷

Samtidigt visar svaren också att de är medvetna om att uppvaktningarna är ett mycket viktigt sätt att göra sig hörd för vissa grupper:

"Det är viktigt att vi som tar emot dem här har en väldig respekt, det är en uppoffring och en insats och det är oerhört viktigt...att man inte gör det här till någon sorts svängdörrsprincip, utan att man verkligen -om man har bestämt sig för att träffa någon person som vill träffa en- så måste man ju ta sig den tid som behövs för att lyssna."¹²⁸

¹²⁴ Ylva Johansson.

¹²⁵ Göran Löfdahl.

¹²⁶ Magnus Persson.

¹²⁷ Göran Löfdahl.

¹²⁸ Magnus Persson.

Den demokratiska aspekten av uppvaktningarna betonades också i samband med frågan om uppvaktningarnas betydelse i form av en betoning på vikten av tillgänglighet. Att minska på sin tillgänglighet är enligt en av de intervjuade inte förenligt med departementsjobbet.

"Jag tycker att det är viktigt ur demokratisk synpunkt, och jag tror att om man drar in på detta finns det mycket större risk att man blir väldigt selektiv. Så jag är lite förtjust i den här engelska modellen att parlamentariker ska finnas, och att man ställer upp sig i kö utanför.[...]Ja, det vore ju förödande om man satt i elfenbenstorn."¹²⁹

"Om man inte som medborgare eller företrädare för andra kan få tala med den som råkar ha makten, det vill säga den som fattar besluten, och inte kan ge makten ett ansikte, då är det ju fullständigt hopplöst...En politiker, eller en som råkar ha mitt jobb, som systematiskt säger att man inte har tid har ändå på något sätt fel jobb."¹³⁰

Om tillgänglighet till de som fattar besluten är av största vikt för de som tar emot uppvaktningarna blir följdfrågan vilken betydelse aktörerna uppskattar att uppvaktningarna egentligen har för själva beslutsfattandet. Enkätsvaren visar att drygt hälften tror att betydelsen är "ganska stor" och drygt 30 procent att den är "ganska liten". Något fler svarar att uppvaktningarna har "liten betydelse" för beslutsfattandet än de som tror att de har "stor betydelse", men endast 2,5 procent anger alternativet "ingen betydelse alls". Om man delar in svaren i två grupper utgör ändå de två svarsalternativen för stor eller ganska stor betydelse den största andelen, 56,5 procent mot 43,5, så en viss övervikt för tilltro till det egna agerandet kan utläsas i resultaten. Efter en analys av aktörstyper fördelat på de två grupperna kan man emellertid konstatera att de som har svårast att få en uppvaktning till stånd, privatpersoner, är den enda kategori där en övervägande andel inte har någon större tilltro till uppvaktningarnas betydelse.¹³¹

Naturligt nog tonar man från departementets sida ned frågan om vilken betydelse uppvaktningarna har för beslutsfattandet, men i intervjuerna säger de samtidigt att uppvaktningarna ger viktiga impulser och att en väl genomförd uppvaktning kan ge resultat.

"Det direkta genomslaget att man lägger förslag, och så säger jag eller ministern till tjänstemännen att 'gå ner och slipa om det där till en proposition', det händer ju aldrig. Däremot kan det leda till idéer om utredningar[...]om att man ska göra studiebesök, att man ska prata på något ställe..."¹³²

"Man ska inte underskatta detta.[...]Och eftersom resurserna ju som bekant[...]är begränsade, så måste man nog inte bara erkänna utan framhålla att även en uppvaktning här i rummet, väl genomförd och ett resonemang på

¹²⁹ Magnus Persson.

¹³⁰ Göran Löfdahl.

¹³¹ Bil. 1, fråga fem: "Vilken betydelse tror Du/Ni att uppvaktningarna har för beslutsfattandet på departementet?" Svarsfrekvens: 97,4%. Ett svar utelämnades eftersom man kryssat i två alternativ. En fråga som här lämnas obesvarad är ifall det finns ett samband mellan svikna förhoppningar (avslag på förfrågan eller en misslyckad uppvaktning) och enkätsvaret, eller om privatpersoner redan i förväg inser att deras resurser inte väger lika tungt som de organiserade intressenas.

¹³² Magnus Persson.

en halvtimme och med ord och konkreta argument och med jämförelser hur det kan vara på annat håll, det fastnar i minnet.[...]har det sedan någon betydelse för hur resurser eller beslut fattas? Litegrand tror jag det har det, det tror jag faktiskt."¹³³

Mycket handlar dock om att som aktör hålla sig à jour med vad som händer, att veta när en fråga kommer att bli aktuell och vara ute i god tid, om man vill påverka. Detta är ett exempel på vad som kan tänkas vara extra svårt att ha kunskap om för en privatperson eller en mindre intressegrupp, och en möjlig orsak till varför andelen som upplevde att uppvaktningarna inte hade någon större betydelse för beslutsfattandet var större bland privatpersoner än i någon annan aktörskategori.

"[...]Det betyder att matar du in idéer etc. som du vet ligger rätt så rinner det igenom. Alla vet att det är på det här sättet om man erbjuder sig att hjälpa till...skriva motioner etc."¹³⁴

"Det beror på...om det är så att jag jobbar med en fråga som är aktuell, då har man ju så att säga sitt 'intrycksfönster' öppet[...]men det kan man säga när det gäller konkreta ärenden[...]då betyder ju det man ser i verkligheten mer än det någon berättar."¹³⁵

Det finns samtidigt en viss irritation över bilden av departementspersonalen som totalt avstängda från verkligheten och över de aktörer som inte vet vilka gränser som finns för regeringens beslutsfattande. Att de i sakfrågan oftast mycket insatta aktörerna bedömer politikernas kunskaper på detta sätt kan säkert delvis bero på att nya ministrar inte alltid är så insatta i sitt departements olika ämnesområden: "[...]på vissa departement kommer en minister in och har jobbat med helt andra frågor."¹³⁶

"[...]många liksom misstror hur mycket man får reda på på andra sätt. Jag tror inte de tror att jag läser eller att jag får ta del av...utan de tror att jag inte vet förrän de har sagt det själva, så tror jag."¹³⁷

"[...]ofta är det så att även om de här organisationerna ska kunna (systemet, förf. anm.) så tror de att vi kan sitta här och peka och bestämma. Det skulle vara mig oerhört främmande...ministerstyre."¹³⁸

Om man ska dra någon slutsats om uppvaktningarnas betydelse för de berörda aktörerna efter denna genomgång så är det -liksom i fråga om förfrågningarnas antal- att den åtminstone inte minskar. Bland de som kommer till departementet är skillnaden inte stor mellan de som anser

¹³³ Göran Löfdahl.

¹³⁴ Magnus Persson.

¹³⁵ Ylva Johansson.

¹³⁶ Magnus Persson.

¹³⁷ Ylva Johansson.

¹³⁸ Magnus Persson.

att betydelsen ökat och de som anser att ingen förändring skett under 90-talet. Från departementens sida talar man om en ökning av de direkta påverkansformerna, vilket bland annat omfattar uppvaktningar. Det är också en huvudsakligen positiv bild av uppvaktningarna som framträder från båda sidornas aktörer.

Sammanfattning

De flesta som gör förfrågningar får göra en uppvaktning av något slag och ofta är det statsrådet som tar emot. De som gör uppvaktningar är måna om att få träffa just statsrådet, men på samma gång finns det en grupp som tycker att det inte spelar så stor roll vem som tar emot. Att karakterisera denna grupp utifrån aktörstyp visade sig däremot vara svårt. Den enda kategori där endast svarsalternativet "mycket viktigt" förekom var privatpersoner, men de får i mindre utsträckning träffa en minister. Privatpersoner är den grupp som oftast får avslag på sina förfrågningar och ligger långt ned i en rangordning över vilka som får uppvakta ministern. De har även lägst tilltro till uppvaktningarnas betydelse för beslutsfattandet. Motsatsen kan sägas vara kategorin arbetsmarknad som ofta får uppvakta och då även träffa ministern, samt har flest aktörer som tycker att betydelsen ökat under 90-talet. Motiveringen till urvalet av vilka som får uppvakta är främst graden av representativitet, vilket klart avspeglas i resultaten.

Kvinnor får oftare avslag än män, men de är också i större utsträckning engagerade i de aktörskategorier som mer sällan får uppvakta. Avgörande för vilka som ska delta i uppvaktningarna är enligt aktörerna själva främst befattning och det finns inget i materialet som tyder på att kön används som ett strategiskt redskap för att lättare få kontakt med departementspersonalen.

Från båda sidor (departement och de som gör uppvaktningar) ses uppvaktningarna som värdefulla kontakter och svaren visar att man är ganska väl medveten om vad den andra sidan tycker. Tilltron till det egna agerandets betydelse för beslutsfattandet är också övervägande positiv och bekräftas delvis av intervjusvaren. Viktigt är dock att välja rätt tidpunkt för uppvaktningen och att veta hur systemet fungerar, vilket naturligt nog ger offentliga aktörer och större organisationer ett försprång gentemot privatpersoner.

5. AVSLUTANDE DISKUSSION

Slutligen är det dags att gå tillbaka till de frågor som ställdes i början av uppsatsen. Uppsatsens huvudsyfte var att bidra till kartläggningen av det svenska styrelseskicket med avseende på vilka som deltar, det vill säga vilka som *kan* och *får* delta. Detta preciserades sedan till att gälla uppvaktningar av statsråd, en sedan tidigare existerande form av direkt påverkan som befinner sig någonstans mitt emellan formella sammanträden och rent informella kontakter. Genom valet av uppvaktningar som forskningsobjekt var förhoppningen att dels kunna säga något om hur en sådan påverkansform fungerar, det vill säga vilka som deltar, och att se om de senaste årens förändringar i styrelseskicket inneburit några förändringar för uppvaktningarnas del.

Trots begränsningar i materialtillgången kunde det konstateras att uppvaktningar åtminstone inte är en företeelse som minskar, varken i fråga om antalet förfrågningar eller betydelsen av uppvaktningar. De tendenser som tidigare forskning redovisat stämmer således in även på detta område; direkta kontakter med makthavarna verkar bli allt vanligare och mer betydelsefulla. Över hälften av de som besvarat enkäten gör uppvaktningar mer än en gång per år och från båda sidors aktörer (de som gör respektive tar emot uppvaktningar) ses uppvaktningar till största del som någonting positivt och viktigt. Vad gäller avkorporatiseringen förekommer det mycket få exempel på uppvaktningar gjorda av arbetsmarknadens stora centralorganisationer och utifrån intervjuerna med departementens företrädare kan man sluta sig till att en viktig del av dessa kontakter istället sker via regelbundna sammanträffanden under mer informella former. På förbunds nivå är aktiviteten desto större, och frågan är om det inte är på denna nivå som arbetsmarknadsorganisationerna har kompenserat sina förluster på andra områden. Kategorin arbetsmarknad är den tredje största gruppen bland de aktörer som gjort förfrågningar och den enda grupp som både hör till de mest lyckosamma när det gäller att få göra uppvaktningar och att få träffa statsrådet. Det är också den enda kategori där de flesta menar att de ökat antalet förfrågningar under 90-talet och att uppvaktningarna har ökat i betydelse under samma tidsperiod. Det enda i materialet som skulle kunna motsäga detta är variationen över tid där gruppen nära nog halverats 1995 jämfört med 1992. Samtidigt är kategorin den enda där en klar ökning i samband med valår är synlig vilket i sin tur skulle kunna förklara variationerna från år till år som beroende av strategiskt agerande från arbetsmarknadsorganisationernas sida.

Medborgarundersökningens resultat angående könsskillnader för medlemskap i organisationer och aktivitet i olika medborgarroller stämmer väl in med denna undersökning. Att kvinnor har lägre administrativ kompetens och mer sällan tar kontakt med offentliga organ bekräftas i fördelningen av förfrågningar mellan könen, men med den viktiga preciseringen att det även här är skillnad beroende på vilken sektor som avses. Kvinnor deltar mer i utbildnings- än i

kommunikationssektorn och engagerar sig oftast i de frågor som är kopplade till skolministern. Det går inte att konstatera någon koppling mellan kvinnors deltagande och de kategorier där initiativ och deltagande minskar, däremot är kvinnor mer aktiva i de grupper som oftare får avslag, exempelvis skolor och protestgrupper. Det finns dessutom ett klart samband mellan position och deltagande; befattning är det som avgör vilka som rent konkret får påverka genom uppvaktning. Sammanfattningsvis kan man därför säga att kvinnors deltagande i mer informella sammanhang inte styrs av ett enkelt samband mellan initiativ och agerande utan till stor del avgörs av sektor och position. Positivt i sammanhanget är dessutom att andelen kvinnor har ökat under den undersökta perioden.

Stein Rokkans bevingade ord "Votes Count but Resources Decide"¹³⁹ passar väl in även i detta sammanhang, åtminstone delvis. De individuella resurser som krävs för att ta initiativ saknas inte, och ett viktigt resultat är att privatpersoner är förhållandevis aktiva. Vad som däremot saknas för de enskilda medborgare som vill delta är resurser i form av representativitet. Det framgår tydligt av undersökningen att urvalet av vilka som får göra uppvaktningar till stor del styrs av hur många som låter sig representeras av en aktör. För tidspressade politiker som försöker prioritera och samtidigt inte diskriminera blir den bästa lösningen att välja efter principen "ju fler som företräds, desto intressantare". Detta är i sig inte något förvånande, snarast det man realistiskt sett skulle kunna förvänta sig, men för uppsatsens frågeställning är det desto intressantare. Enligt undersökningens resultat skulle privatpersoner och mindre intressegrupper ha svårigheter med att delta även efter avkorporatiseringen och om de informella kontakterna blir vanligare och viktigare. De som skulle gynnas är de grupper som redan befinner sig nära maktens boningar och har resurser att påverka politiken; särskilt de fackliga organisationerna. Betydelsen av att veta hur det politiska systemet fungerar är stor och för att kunna välja rätt tillfälle att agera och veta till vem man ska vända sig kräver insikt i både beslutsprocessens gång och de skilda funktionerna på regeringskansliet. Skillnaden mellan olika aktörer märks således redan vid tidpunkten för initiativtagandet. Det finns med andra ord en uppenbar risk att även ett mer pluralistiskt präglat system medför problem med intesserepresentationen och därmed inte förbättrar den obalans som korporatismen ansågs skapa.

¹³⁹ Rokkan 1967 s. 105. Detta klassiska, i många sammanhang gångbara, statsvetenskapliga slagord kan tolkas på olika sätt, se t.ex. Hermansson 1993 s.11 och Öberg 1994 s.26, men passar som sagt bra också i denna uppsats.

Bilaga 1. ENKÄT OM UPPVAKTNINGAR AV STATSRAÅD

FÖLJANDE FRÅGOR GÄLLER FÖRFRÅGNINGAR OM ATT FÅ UPPVAKTA STATSRAÅD I ALLMÄNHET, DVS. ÄVEN PÅ ANDRA DEPARTEMENT ÄN UTBILDNINGSDEPARTEMENTET ELLER KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET.

1. Hur ofta gör Du/Ni förfrågningar om att få uppvakta statsråd?

Mer än fem gånger per år ☐

En till fyra gånger per år ☐

Mindre än en gång per år ☐

Detta var första gången ☐

2. Gör Du/Ni förfrågningar vid särskilda tillfällen? Ja ☐ Nej ☐

Om ja: När? Varför just vid detta/dessa tillfälle(n)? _____

3. Har antalet förfrågningar som Du/Ni gör förändrats under 90-talet?

Antalet har ökat ☐

Antalet har minskat ☐

Antalet har inte förändrats ☐

4. Har uppvaktningarnas betydelse förändrats för Dig/Er under 90-talet?

Betydelsen har ökat ☐

Betydelsen har minskat ☐

Betydelsen är oförändrad ☐

5. Vilken betydelse tror Du/Ni att uppvaktningarna har för beslutsfattandet på departementen?

Stor betydelse ☐

Ganska stor betydelse ☐

Ganska liten betydelse ☐

Liten betydelse ☐

Ingen betydelse alls ☐

6. Hur tror Du/Ni att personalen på departementen ser på uppvaktningarna?

(Flera alternativ möjliga)

Uppvaktningarna ger viktig information ☐

Uppvaktningarna skapar en dialog mellan makthavarna och allmänheten ☐

Uppvaktningarna tar för mycket tid från andra arbetsuppgifter ☐

Uppvaktningarna ger vinklad information ☐

Kommentarer: _____

7. Tar Du/Ni kontakt med departementen på andra sätt än genom uppvaktningar? (Lägg gärna till egna exempel)

Bjuda in minister till olika evenemang/möten ☐

Kontakta handläggare per telefon ☐

Skicka information (broschyrer, tidning etc.) ☐

8. Vilka andra personer/organ kontakter Du/Ni för att påverka?

(Lägg gärna till egna exempel)

	flera gånger i månaden	ca en gång per månad	en eller ett par gångar per år	sällan	aldrig
Riksdagsutskott	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Riksdagsmän från Din/Er egen valkrets	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andra riksdagsmän	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politiska partier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statliga utredningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommittéer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landstinget	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Myndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Media	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
SAF	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fackliga organisationer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(specificera gärna nedan)					
_____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Vilka andra sätt att påverka (förutom uppvaktningar) använder Du/Ni?

(Lägg gärna till egna exempel)

	flera gånger i månaden	ca en gång per månad	en eller ett par gångar per år	sällan	aldrig
Protestaktioner (t.ex möte, demonstration, namninsamling)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Insändare/artiklar i tidningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annonskampanjer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inhyrda konsulter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
_____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. Vilka är för Dig/Er de viktigaste sätten att påverka? (Om uppvaktningar inte hör till de viktigaste, nämn gärna på vilken plats de kommer)

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

**FÖLJANDE FRÅGOR GÄLLER DE FÖRFRÅGNINGAR OM UPPVAKTNING SOM GJORTS TILL
UTBILDNINGSMINISTERN, SKOLMINISTERN ELLER KOMMUNIKATIONSMINISTERN
UNDER 1995. (Om Du/Ni gjorde flera förfrågningar, skilj dem åt med snedstreck!)**

11. Vad var orsaken/orsakerna till förfrågan/förfrågningarna om uppvaktning?

Informera om verksamhet i allmänhet ☐

Påverka ett redan fattat beslut ☐

Påverka ett ej fattat beslut ☐

_____ ☐

12. Gjorde Du/Ni förfrågan tillsammans med någon annan aktör? Ja ☐ Nej ☐

13. Om ja på fråga 12:

Vilken annan typ av aktör deltog? (Flera alternativ möjliga)

Myndighet ☐

Intresseorganisation ☐

Företag ☐

Fackförbund ☐

Kommun ☐

Landsting ☐

_____ ☐

14. Vilken av koalitionen aktörer tog initiativet? _____

15. Vilket svar fick Du/Ni på förfrågan: Ja ☐ Nej ☐

Om nej: angavs någon orsak? _____

16. Blev uppvaktningen av? Ja ☐ Nej ☐

Om nej: varför inte? _____

OM JA PÅ FRÅGA 16: FORTSÄTT TILL FRÅGA 17

OM NEJ: GE GÄRNA KOMMENTARER PÅ FRÅGORNA (SE SIST I ENKÄTEN)

17. Hur många personer deltog i uppvaktningen? _____

18. Hur många män _____ kvinnor _____?

**19. Hur valdes de som deltog i uppvaktningen ut; enligt vilka kriterier? (t.ex på grund
av befattning, kön, specialkunskaper..) _____**

**20. Fanns det några särskilda instruktioner från centralorganisation, myndighets-/
företagsledningen eller dylikt inför**

uppvaktningen? _____

21. Vem/vilka fick Du/Ni träffa på departementet?

(Flera svarsalternativ möjliga)

Minister ☐

Statssekreterare ☐

Handläggare ☐

Annan/andra person(er): _____

22. Är det viktigt att ministern närvarar vid uppvaktningen?

Ja, mycket viktigt ☐

Ja, ganska viktigt ☐

Nej, mindre viktigt ☐

Nej, inte alls viktigt ☐

23. Hur lång tid tog uppvaktningen? cirka _____minuter

24. Upplevde Du/Ni det som:

För mycket tid ☐

Lagom med tid ☐

För lite tid ☐

25. Är Du/Ni.. till största delen nöjd(a) med själva uppvaktningen? ☐

till största delen missnöjd(a) med själva uppvaktningen? ☐

26. Gav uppvaktningen det förväntade resultatet? Ja ☐ Nej ☐

27. Gav uppvaktningen något annat resultat? (Positivt eller negativt?)

28. Har det gjorts någon intern utvärdering av uppvaktningen? Hur?

TACK FÖR HJÄLPEN! Lämna gärna ytterligare kommentarer på enkäten här eller på ett separat papper.

Bilaga 2 INTERVJUFRÅGOR

FÖRFRÅGNINGARNA:

Ökar antalet?

Varierar antalet under året eller efter något annat mönster?

Vilka sorters avsändare upplever du är vanligast?

Vilket ärende har de? Informera om verksamhet i allmänhet, påverka i särskild fråga, överlämna protestlistor etc.?

Är det vanligt med rena lobbyingförsök?

De stora centralorganisationerna, använder de sig av andra sätt?

URVAL BLAND FÖRFRÅGNINGAR:

Hur väljer ni ut vilka som får komma? Särskilda kriterier? Kvinnor?

Vilka är intressanta att träffa? (Intressanta vid ett visst tillfälle?)

Finns det några som alltid är intressanta att träffa?

Hur ställer ni er till privatpersoner som vill komma?

FORM:

Hur går en uppvaktning till?

Hur lång tid?

Vilka deltar? Hur bestämmer ni vilka som ska delta från departementets sida? Hur ofta deltar du? (Till ministern: Verkar det spela stor roll ifall du inte deltar?)

BETYDELSE:

Hur ser ni på uppvaktningarna?

Vilken betydelse har uppvaktningarna för beslutsfattandet?

Vilken betydelse tror du att uppvaktningarna har för de som kommer?

Verkar de nöjda med uppvaktningarna? (tid, längd, resultat)

KÄLLFÖRTECKNING

Litteratur

- Assarson, Jan och Svensson, Torsten 1995. *Att fråga och att svara. En introduktion till statsvetenskaplig metod.* (Uppsala, Statsvetenskapliga institutionen).
- Bergqvist, Christina 1994. *Mäns makt och kvinnors intressen.* (Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis).
- Dahl, Robert A. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control.* (New Haven och London, Yale University Press)
- Hermansson, Jörgen 1993. *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige.* (Stockholm, Norstedts Juridik).
- Hermansson, Jörgen, Svensson, Torsten och Öberg, PerOla 1995. *Politiska institutioner och strategiskt agerande (PISA)* Projektansökan till riksbankens jubileumsfond.
- Micheletti, Michele 1994. *Det civila samhället och staten.* (Stockholm, Publica).
- Nyqvist, Charlotta 1996. *Organisationernas inflytande efter avkorporatiseringen.* C-uppsats. (Uppsala, Statsvetenskapliga institutionen, PISA-projektets rapporter, nr. 4).
- Petersson, Olof 1989. *Maktens nätverk.* (Stockholm, Carlssons).
1993. *Svensk politik.* (Stockholm, Allmänna förlaget).
- Petersson, Olof, Westholm, Anders och Blomberg, Göran 1989. *Medborgarnas makt.* (Stockholm, Carlssons).
- Petersson, Olof och Söderlind, Donald 1992. *Förvaltningspolitik. 2:a upplagan.* (Stockholm, Publica).
- Petersson, Olof, red. 1996. *Demokrati och ledarskap. Demokratirådets rapport 1996.* (Stockholm, SNS Förlag).
- Rokkan, Stein 1967. "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism". i Dahl, Robert A. *Political Oppositions in Western Democracies.* (New Haven och London, Yale University Press).
- Rothstein, Bo 1992. *Den korporativa staten.* (Stockholm, Norstedts).
- Rothstein, Bo, red. 1995. *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995.* (Stockholm, SNS Förlag).
- Trost, Jan 1994. *Enkätboken.* (Lund, Studentlitteratur).
- Vaverka, Joakim 1995. *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen. En jämförande studie av lobbying i den amerikanska kongressen och ett svenskt riksdagsutskott.* C-uppsats. (Uppsala, Statsvetenskapliga institutionen, PISA-projektets rapporter, nr. 2).
- Wockelberg, Helena 1996. *Verksledningsdebatten. En analys av partiers och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer.* D-uppsats. (Uppsala, Statsvetenskapliga institutionen).
- Öberg, PerOla 1994. *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten.* (Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis).

Offentligt tryck

SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport.*

Tidningsartiklar

- Carlberg, Ingrid 1996. "Från särintresse till allmänintresse", *Dagens Nyheter* 10/5.
- Eriksson, Göran 1995. "En konstitutionell återställare", *Dagens Nyheter* 27/11.

Övrigt

Statskalendern årgång 1991-95

Intervjuer

Statssekreterare Magnus Persson, kommunikationsdepartementet, 14 mars 1996.

Skolminister Ylva Johansson, utbildningsdepartementet, 11 april 1996.

Statssekreterare Göran Löfdahl, utbildningsdepartementet, 18 april 1996.

FÖRTECKNING ÖVER TABELLER OCH FIGURER

Tabell 2a Aktörsfördelning enkäter

Tabell 3a Procentfördelning av aktörstyp för utbildningsdepartementet 1992-95

Tabell 3b Procentfördelning av aktörstyp i rangordning/minister 1993-95

Tabell 3c Procentfördelning av kön 1993-95

Tabell 3d Fördelning av andelen kvinnor, utbildningsdepartementet 1992-95

Tabell 4a Könsfördelning för uppvaktningar 1995 i procent

Figur 3.1 Antal förfrågningar 1993-95

Figur 3.2 Antal förfrågningar 1991-95, oktober-december

Figur 3.3 Aktörstyp 1993-95

Figur 3.4 Könsfördelning för aktörstyp, antal fall 1993-95

Figur 4.1 Fördelning av svar

PISA-projektets rapporter

1. Ekman, Marie 1995. *Arbetslivsfonden - en modern förvaltningsform. En jämförelse mellan Stockholm och Uppsala län. (ALF)*
2. Vaverka, Joakim 1995. *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen. En jämförande studie av lobbying i den amerikanska kongressen och ett svenskt riksdagsutskott. (KFB)*
3. Lautmann, Johan 1996. *Arbetslivsfonden: En kaderförvaltning? En studie av organisations- och förvaltningsstyrningen av Arbetslivsfonden. (ALF)*
4. Nyqvist, Charlotta 1996. *Organisationernas inflytande efter avkorporatiseringen.*
5. Hansson, Rikard 1996. *Inlandsbanan. Från försvar till turism på 100 år. (KFB)*
6. Tidestav, Kristina 1996. *Har tjänstemännen för stor makt i målstyrda myndigheter? En studie av brukarnas upplevelser och åsikter om Arbetslivsfonden. (ALF)*
7. Berg, Per-Åke 1996. *Arbetslivsfonden. Resultatet av ett politiskt spel. (ALF)*
8. Bosarfve, Sven 1996. *Byråkratins växt. Fallet Arbetslivsfonden. (ALF)*
9. Johansson, Ursula 1996. *Kön och makt i statsförvaltningen. En jämförelse mellan Arbetslivsfonden i fyra län. (ALF)*
10. Duit, Andreas 1996. *Makten och profeterna. Om partier och opinionsundersökningar.*
11. Wockelberg, Helena 1996. *Verksledningsdebatten. En analys av partiers och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer.*
12. Vaverka, Joakim 1996. *Demokrati i förändring. En studie av lobbying mot kommunikations-, arbetsmarknads- och jordbrukssektorerna i Sverige. (KFB)*
13. Marcusson, Katja 1996. *Att uppvakta statsråd. (KFB)*
14. Oskarsson, Sven 1997. *Påverka och påverkas. 1994 års reformering av arbetslöshetsförsäkringen.*
15. Book, Cecilia 1997. *Kuppmakare och ideologiskt skifte? Om processen när socialdemokraterna upphävde valutaregleringen.*
16. Tidestav, Kristina 1997. *Förvaltningsstyrelser - En arena för makt- och intressekamp? En studie av vägverkets förvaltningsstyrelse. (KFB)*
17. Öberg, PerOla 1997. *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen.*

PISA-projektets rapporter

18. Bergström, Jonas 1997. *Korporatismens död. Svenska Arbetsgivareföreningens avhopp från ämbetsverkens styrelser.*
19. Berg, Hans 1997. *Massmedia - folkföreträdare på frammarsch?*
20. Arnberg, Erik 1997. *Avkorporatiseringen, arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsgivarna. En studie av avkorporatiseringens effekter på Malmöhus länsarbetsnämnd 1993-95.*
21. Fogelberg, Petra 1997. *Trafikinformation som informationstrafik. (KFB)*
22. Berg, Per-Åke 1997. *Arbetslivsfondens organisation. Noggrant övervägande eller slump? (ALF)*
23. Hylander, Johannes 1997. *Påverkansförsök mot förvaltningen. En studie av Vägverkets arbetsplaner. (KFB)*
24. Karlsson, Karin 1997. *Olaglig kamp för djurens befrielse. Hur veganer försvarar användandet av olagliga metoder.*
25. Bjerstedt, Staffan 1997. *Särintressen i statliga verksstyrelser.*
26. Oskarsson, Sven 1997. *Frihet, Jämlikhet, Effektivitet. Debatten om lagen om anställningsskydd.*
27. Persson, Thomas 1997. *När socialdemokratin avvecklade det statliga bankägandet. En maktstudie om regeringens agerande vid beslutet att sälja Nordbanken.*
28. Olofsdotter, Sofia 1998. *Välfärdssystem i förändring. En studie av den svenska socialdemokratins syn på pensionsfrågan 1959 & 1994.*
29. Ullén, Lars 1998. *Civil olydnad. En kartläggning av civila olydnadsaktioner i Sverige 1990-1996.*
30. Danielsson, Marianne 1998. *Avregleringspolitiken – exemplet taxi. (KFB)*
31. Hååg, Karin 1998. *Dennisöverenskommelsen i pressen – en studie om opinionsbildning genom media och hur media medierar. (KFB)*
32. Sandström, Åsa 1998. *Direkta aktioner. En studie av direkta aktioner i vägbyggnadskonflikter, 1987-1997. (KFB)*
33. Berg, Per-Åke 1998. *Arbetslivsfonden avvecklas. Debatten om när Arbetslivsfonden avvecklades och besluten om att dra in 5 miljarder kronor från fonden. (ALF)*

PISA-projektets rapporter

34. Lundgaard, Mads 1998. *Påverkan av politiska beslut. Intresseorganisationer som lobbyister. En jämförande studie av LO, LRF och SAF.*
35. Ekstam, Mattias 1998. *Den intresserade staten. Regeringens kontakter med remissinstanserna i kultur- och mediafrågor, före och efter kulturdepartementets inrättande.*
36. Fornstedt, Anna 1998. *Tar lobbyisterna över? En studie av lobbying riktad mot Trafikutskottet i Sveriges Riksdag. (KFB)*
37. Morén, Kristoffer 1998. *Från Keynes till normpolitik. Om socialdemokratin, LO och den ekonomiska politikens förändring 1990.*
38. Wahlgren, Anna 1998. *DN Debatt och Brännpunkt. En studie i vad debattforumen i Dagens Nyheter respektive Svenska Dagbladet betyder för samhällsdebatten.*
39. Holm, Stefan 1998. *Avkorporatisering? En empirisk undersökning rörande särintressen i statliga kommittéer.*
40. Lundin, Henrik 1998. *Demokrati i förändring. En ny form av intresserepresentation växer fram.*
41. Björnemo, Anna 1998. *Myndigheter & massmedia. En fallstudie av Arbetsmarknadsstyrelsen.*
42. Andersson, Hanna 1998. *EUs strukturfonder och svensk korporatism. En studie av de regionala kommittéerna för Mål 3.*
43. Åkerblom, Elisabet 1998. *SACO som särintresse och allmänintresse. Organisationens påverkan på arbetsmarknadspolitikområdet.*

