



## **Den intresserade staten**

Regeringens kontakter med remissinstanserna i kultur-  
och mediafrågor, före och efter kulturdepartementets  
inrättande

Mattias Ekstam

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.

# INNEHÅLL

<b>1</b>	<b>INLEDNING .....</b>	<b>2</b>
1.1	SYFTE OCH DISPOSITION .....	3
1.2	EMPIRISKT MATERIAL .....	4
1.3	METOD .....	6
1.4	EN OMRÅDESORIENTERING .....	7
1.4.1	"Den svenska modellen" .....	8
1.4.2	Remissväsendet .....	10
<b>2</b>	<b>UNDERSÖKNINGSPRESENTATION .....</b>	<b>12</b>
2.1	UTBILDNINGSDEPARTEMENTET ÅR FÖR ÅR.....	13
2.1.1	1989.....	16
2.1.2	1991.....	18
2.1.3	Bihang: Utbildningsdepartementet efter kulturdepartementets inrättande .....	19
2.2	KULTURDEPARTEMENTET ÅR FÖR ÅR .....	19
2.2.1	1992.....	20
2.2.2	1994.....	23
2.2.3	1995.....	24
2.2.4	1996.....	26
2.3	JÄMFÖRELSE: 1987-1991 RESPEKTIVE 1992-1996 .....	27
<b>3</b>	<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>31</b>
3.1	STATEN OCH ORGANISATIONERNA.....	34
3.1.1	Intensitetsproblemet och remissinstansernas inflytande.....	34
3.1.2	"The Politics of Recognition" .....	37
3.2	DEN INTRESSERADE STATEN .....	40
	<b>BILAGA: KLASSIFICERINGSSYSTEM.....</b>	<b>41</b>
	<b>REFERENSER.....</b>	<b>43</b>

# 1 Inledning

För att kunna fatta effektiva politiska beslut i ett representativt parlamentariskt system bör man som makthavare ha god kännedom om de olika åsiktsströmningar som finns bland medborgarna, det vill säga grundvalen för den offentliga makten i en demokrati.<sup>1</sup>

Att kunna påverka den process där väljarnas åsikter formas innebär att äga makt. Flera välbekanta opinionsbildare är verksamma på området. Press och etermedier framhålls ofta som de viktigaste. Maktutredningen kallade dem ”det offentliga samtalets grindvakt”.<sup>2</sup> Demokratirådet har också uppmärksammat mediernas förmåga att styra över vad som betraktas som viktiga problem och frågor i vårt samhälle.<sup>3</sup>

Deras dominans är likafullt långt ifrån total. Även den svenska regeringen och riksdagen besitter en stark förmåga att påverka vilka problem som främst uppmärksammas i den dagliga debatten, och detta kanske på längre sikt än massmedierna. Regeringsmakten kan på olika sätt inkorporera problem- och frågeområden i sin egen struktur, och därigenom ge dem en ställning som ”officiella” och relevanta. Staten kan fokusera intresse på ett visst område genom att direkt avsätta resurser, exempelvis i form av ett departement. I slutet av 1991 inrättade så till exempel den nyss tillträdna borgerliga regeringen det nya kulturdepartementet. I och med detta fick ett annat departement, utbildningsdepartementet, lämna ifrån sig ett av sina huvudsakliga ansvarsområden, nämligen kultur- och mediapolitiken.<sup>4</sup> Den här typen av förändringar i den politiska administrationen kan analyseras ur flera olika perspektiv: Vi kan betrakta det som en arbetsteknisk handling – det administrativa arbetet på kulturområdet hade blivit så stort att utbildningsdepartementet inte längre klarade av att handlägga också dessa frågor. Ett eget kulturdepartement behövdes.

---

<sup>1</sup> Holmberg & Esaiasson 1988, s 110.

<sup>2</sup> Petersson & Carlberg 1990, s 178.

<sup>3</sup> Rothstein (red) 1995, s 38. Se även SOU 1990:44, s 167.

<sup>4</sup> SFS 1991:1468; NE, band 11, s 513, ”Kulturdepartementet”; Wockelberg (kommande PISA-rapport), bilaga 1, s 6 och 9. Ytterligare två departement avlastades: från civildepartementet övertogs frågor gällande jämställdhet mellan könen, från arbetsmarknadsdepartementet flykting- och invandrarfrågor.

Det är i sammanhanget intressant att reflektera över hos vilket departement en regering väljer att placera ett visst ansvarsområde. Dels ansågs jämställdhets- och invandrapolitiken ha mer att göra med kultur än med sina respektive tidigare departements handläggningsområden, dels ansågs de inte vara tillräckligt omfattande för att få ett eget departement. Ett departement med ansvar för alla typer av jämställdhets-, diskriminerings- och kvoteringsfrågor hade kunnat vara en möjlig lösning. Ytterligare en annan utväg hade varit att flytta över jämställdhetsfrågorna till arbetsmarknadsdepartementet som redan ansvarade för spörsmål angående diskriminering.

Vi bör naturligtvis inte ignorera det faktum att staten har bestämda ekonomiska ramar att arbeta inom. Det är tänkbart att ett jämställdhetsdepartement hade gjort inrättandet av kulturdepartementet till en finansiell omöjlighet. Icke desto mindre kan hävdas att en regerings administrativa hantering av ett frågeområde ger en antydning om vilken syn man har på detta område.

Men inrättandet av det nya departementet kan också betraktas som något mer än en rent förvaltningsmässig förändring. Kulturrelaterade frågor ansågs helt enkelt ha blivit tillräckligt viktiga i sig för att betraktas som ett eget specifikt område, snarare än som en underavdelning till bildningsfrågorna. Föreliggande uppsats tar avstamp i båda dessa perspektiv.

## **1.1 Syfte och disposition**

Uppsatsen behandlar hur inrättandet av det nya kulturdepartementet har påverkat statens förbindelser med olika institutioner och samhällsintressen i samband med politiska beslut på kultur- och medieområdet.

Jag har studerat utbildningsdepartementets kontakter med sina remissinstanser under de fem åren närmast innan kulturdepartementets inrättande, från 1987 till 1991, och jämfört dessa med kulturdepartementets motsvarande kontakter under den näst-följande femårsperioden, från 1992 till 1996. De övergripande frågeställningarna är:

- Har kontakterna ökat eller minskat efter kulturdepartementets inrättande? Har fler eller färre instanser inbjudits att yttra sig?
- Vilken typ (eller typer) av remissinstanser dominerar? Har kulturdepartementets inrättande inneburit någon förändring i detta avseende?
- Vilken typ av instanser kontaktas i samband med vilka remisser?

Dessa frågor är i huvudsak empiriska till sin natur, och de behandlas i undersökningspresentationen i kapitel 2. En orientering i hur statens samarbete med samhällets olika organiserade intressen ser ut, och har sett ut, ges i andra halvan av kapitel 1 (avsnitt 1.4). Ett relevant fenomen i sammanhanget är den så kallade ”avkorporatiseringen” som ägde rum i slutet av åttiotalet. Flera mäktiga intresseorganisationer, bland annat SAF, valde då att avbryta delar av det direkta samarbetet med staten. Denna process beskrivs också närmare i områdesorienteringen.

Jag kommer också att försöka besvara en mer teoretisk fråga:

- Hur kan en kontaktad instans tänkas påverkas av sin position som remissinstanser?

Korporatismforskare har länge studerat de organiserade intressenas funktion i samhället och orsakerna till varför staten väljer att lyfta in dem i den politiska beslutsprocessen. I samband med den avslutande analysen i kapitel 3 kommer jag att resonera kring detta ämne.

Vad som inte genomlysts på samma sätt av forskningen är vad kontakten med staten innebär för dessa intressen, framför allt vad gäller de mindre organisationerna.

Får de någon påtaglig makt? Höjs deras status? Dessa frågor kommer också att diskuteras i kapitel 3, och kopplas till uppsatsens empiriska resultat. Området är i princip utforskat och jag har därför fått ta hjälp av ett annat statsvetenskapligt-sociologiskt teorioråde, kallat "the politics of recognition", som behandlar olika minoriteters situation. Många resonemang härifrån är applicerbara på denna uppsats frågeområde.<sup>5</sup>

I kapitel 3 dryftas vidare undersökningsresultatens reliabilitet, validitet och generaliserbarhet, liksom eventuella kausala samband och orsaksmekanismer.

Undersökningsperioden spänner över tre valår (1988, 1991 och 1994), något som öppnar en möjlighet att studera eventuella omslag i det empiriska materialet i samband med valår och regeringsskiftet.<sup>6</sup>

Det ämnesområde, den demokratiskt politiska processen, varifrån denna uppsats hämtat sitt objekt kan studeras från olika håll. Sören Holmberg och Peter Esaiasson talar i boken *De folkvalda* om en input- och en outputsida, där den förra omfattar väljarattityder, partibudskap, valrörelsebeteende – fenomen som, grovt uttryckt, startar processen och driver den framåt. På outputsidan finner vi förloppets resultat – hur de styrande "förvaltar sina mandat".<sup>7</sup> Föreliggande undersökning av remissväsendet skulle kunna beskrivas som en studie av gränslandet mellan dessa båda sidor.

## 1.2 Empiriskt material

Det empiriska materialet utgörs av remisslistor som hör till publikationer i SOU- och Ds-serierna från kultur- och utbildningsdepartementen.<sup>8</sup> Efter en genomgång av samtliga listor har jag valt ut dem som berör frågor om kultur och media. I de flesta fall har detta inneburit att listorna kommer från de två departementens kultur- och medieenheter.<sup>9</sup> Några undantag finns dock. För det första har vissa listor från exempelvis departementens rättsekretariat också handlat om kultur- och mediapolitik.

---

<sup>5</sup> Enligt gängse normer borde antagligen detta teoretiska avsnitt ligga i inledningskapitlet, men jag har valt att föra in det i slutet av uppsatsen. Det finns ett antal orsaker till denna dispositionella egenhet: Undersökningspresentationen är tämligen omfattande och den kräver inte alls att läsaren är insatt i denna diskurs – det rör sig inte om något instrument för att *analysera* det empiriska *materialet*, utan snarare om ett sätt att *tolka* de empiriska *resultaten*. Att först redogöra för denna tolkningsmodell och sedan lämna den "vilande" under större delen av uppsatsen är inte någon tilltalande lösning för mig. Jag har alltså i stället valt att närmare redogöra för den i samband med att den diskuteras i det avslutande kapitlet.

<sup>6</sup> Att jag har valt 1996 som slutår beror delvis på att materialet från det året är avslutat, delvis på att Sveriges Statskalender, ett nödvändigt verktyg för arbetet, inte fanns tillgänglig i någon senare upplaga när uppsatsarbetet påbörjades.

<sup>7</sup> Holmberg & Esaiasson 1988, s 13.

<sup>8</sup> Ds = Departementsserien. SOU = Statens Offentliga Utredningar.

<sup>9</sup> Eller motsvarande. Kulturdepartementet har t.ex. en speciell radio- och TV-enhet. Utbildningsdepartementets kultur- och medieenheter upphörde med sin verksamhet i och med kulturdepartementets grundande.

För det andra finns det en del kultur- och medialistor där ingen specifik enhet finns angiven.

Kultur- och mediamaterialet från utbildningsdepartementet sträcker sig från 1987 fram till 1991 och omfattar 18 stycken listor. Kulturdepartementets remisslistor, 27 stycken, sträcker sig från 1992 till 1996.

Övriga listor från utbildnings- och kulturdepartementen (d.v.s. de som inte behandlar kultur eller media) har ibland använts som referensmaterial vid olika jämförelser. Det samma gäller de remisslistor från civil- och arbetsmarknadsdepartementen som upprättats under den aktuella tioårsperioden.<sup>10</sup>

Promemorior i departementsserien (Ds) kan tillsammans med SOU-serien ses som de tyngst vägande tryckalstren som regeringen skickar på remiss, och de kan analyseras på samma sätt som SOU-remisslistorna. Andra typer av regeringspublikationer skickas inte på remiss till både myndigheter och intresseorganisationer med samma regelbundenhet som SOU- och Ds-tryckalstren, något som också förklarar mitt urval.<sup>11</sup>

Var dessa listor förvaras varierar, beroende på när och vid vilket departement de upprättats. Rutinerna skiftar något. Alla listor kan emellertid beställas fram via departementens centralarkiv.<sup>12</sup>

Som bortfall har jag räknat listor med oklar eller uppenbart felaktig datering, samt sådana där det är antagligt listorna egentligen inte är remisslistor utan så kallade sändlistor. En instans som är upptagen på en sändlista får den utsända rapporten för kännedom, inte för att kunna lämna ett remissvar.<sup>13</sup> Bortfallet från det totala antalet listor (alltså inkluderat de som inte behandlar kultur och media) är inte särskilt stort, bara något tiotal listor. Jag tolkar detta som att min sökmetod fungerat väl. Den har möjligtvis missat en del för uppsatsen relevanta listor, men alltså inte dragit fram mängder av onödigt material.

Vidare har jag räknat bort så kallade spontanremisser, alltså remissvar från instanser som inte kontaktats av departementen. I vissa fall (framför allt i centralarkivets databaser) består hela listor av noterade spontanremisser. Sådana listor har räknats bort redan i materialinsamlandets första skede. I andra fall finns

---

<sup>10</sup> Dessa listor samlades in under arbetet med originalversionen av denna uppsats. Från utbildningsdepartementet inhämtades sammanlagt 73 listor, från arbetsmarknadsdepartementet 66 listor, från civildepartementet 89 listor och från kulturdepartementet 39 listor. För utbildnings- och kulturdepartementen innefattar dessa siffror alltså också de remisslistor som inte berör kultur- eller mediafrågor. Att kulturdepartementets siffra är mycket lägre beror framför allt på att departementet inte grundades förrän hösten 1991. En del av insamlandet gjordes av Helena Wockelberg vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala..

<sup>11</sup> Petersson & Söderlind 1993, s 68.

<sup>12</sup> Sökorden "SOU" och "Ds". Arkivpersonal jag samtalade med menade att denna högst okomplicerade sökmetod gav bäst resultat.

<sup>13</sup> Osäkerheten om det rör sig om remiss- eller sändlistor beror i förekommande fall på oklar rubricering.

spontanremisserna listade som en egen grupp, skilda från de instanser som departementen inbjudit att yttra sig. I dessa fall har jag räknat med listan, men bortsett från spontanremisserna. Vad uppsatsen försöker undersöka är till vilken grad departementen *kontaktar* remissinstanser, inte vilka som på *eget bevåg* svarar på remisserna.

### 1.3 Metod

Studien är explorativ och deskriptiv till sin natur. Det empiriska materialet är i stort sätt outforskat sedan tidigare, och uppsatsens mål är att presentera det på ett hanterligt sätt och möjliggöra en övergripande tolkning.

Operationaliseringen av uppsatsens frågeställning har gått till på följande sätt: Materialet har först samlats in från departement och arkiv. Remisslistorna har sorterats departementsvis och årsvis. De relevanta listorna har plockats ut, varefter de olika remissinstanserna har kodats enligt ett klassificeringssystem som tagits fram av Per-Åke Berg på Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Systemet omfattar 29 olika klasser, exempelvis rättsliga instanser, partipolitiska sammanslutningar, press och media, etcetera. (För komplett lista se bilagan på sidan 40) De klassificerade remissinstanserna har sammanställts i en databas, omfattande ungefär 1000 instanser, som sedan bearbetats med hjälp av statistikprogrammet SPSS.<sup>14</sup>

För att möjliggöra en övergripande analys av materialet har remissinstanserna med datorns hjälp omkodats från de 29 klasserna till endast två klasser, nämligen dikotomin *offentlig* respektive *privat* instans. Med offentliga instanser menas sådana som avgörande mening kan betraktas som underställda statlig kontroll. Det kan röra sig om instanser vars verksamhet regleras av instruktion eller motsvarande handling utfärdad av regeringen, eller om instanser som finansieras av statliga medel och skatteinkomster. De offentliga instanserna har någon form av *tydlig bindning* till den statliga apparaten. Bland dem märks myndigheter, affärsverk, universitet och högskolor.

Till de privata instanserna räkas sådana som på motsvarande sätt *inte* står under statligt inflytande. Här märks till exempel företag, politiska partier, fackförbud och så vidare.

Dessutom har ytterligare en dikotomi införts i databasen, nämligen en uppdelning mellan *kulturella* respektive *övriga* instanser. Med kulturella instanser menas helt enkelt sådana som primärt sysslar med kultur eller media, exempelvis muséer, mediabolag och musikföreningar.

---

<sup>14</sup> Mycket av kodningen har utförts av Per-Åke Berg vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.



Resterande instanser räknas till övriga instanser. Bland dessa märks också sådana instanser som inte primärt håller på med kultur, även fast de i viss utsträckning även har kulturell verksamhet, t.ex. kommunerna.

Med SPSS-programmets hjälp har en fyrfältstabell tagits fram för varje analyserad remisslista. Dikotomin offentligt/privat utgör kolumnerna, medan dikotomin kultur/övrigt bildar raderna. Dessa tabeller har i nästa steg sammanställts till en gemensam tabell för varje år. Det är dessa fyrfältstabeller som presenteras i kapitel 2, tillsammans med ytterligare två tabeller, en gemensam tabell för perioden 1987 till 1991 och en för perioden 1992 till 1996.

Analysen i den löpande texten syftar främst till två saker, förutom att redogöra för tabellernas innehåll: Dels kommenteras sådana värden som uppenbarligen bryter mot annars synliga mönster, dels beskrivs de delar av materialet som inte låter sig presenteras i siffror, till exempel vilken typ av frågor de olika remisserna tar upp. I detta syfte har jag gjort en grov uppdelning av remisslistorna i två grupper: de som behandlar mediafrågor och de som behandlar andra kulturella frågor. I den löpande texten redogörs för vilka typer av instanser som dominerar inom respektive frågeområde.

#### **1.4 En områdesorientering**

Regeringsdepartementen fyller en central roll i den politiska beslutsprocessen: de ansvarar på flera sätt för implementeringen av fattade beslut och de förbereder beslutsunderlag inför kommande beslut. De undersöker också hur en reform kan tänkas tas emot av samhällets institutioner och intressegrupper. Kontakter med dessa kan resultera i att den av staten förda politiken påverkas – en framtida implementering förenklas för staten om potentiella konflikter kan hanteras redan på planeringsstadiet genom kompromisser. Samtidigt kan staten via denna kanal påverka den rådande opinionen. Per Ola Öberg har i sin doktorsavhandling *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten* visat hur svenska intresseorganisationer vid flera tillfällen efter förhandlingar med staten ”förändrat sina krav genom att acceptera en mindre radikal ståndpunkt än den som varit förstahandspreferensen”.<sup>15</sup> Det svenska styrelseskicket har en *korporativ* prägel.<sup>16</sup> Öberg förklarar:

Korporatism innebär att staten och vissa organisationer deltar i ett spel där båda parter har resurser som motparten åtrår. Organisationerna kan erbjuda kontroll över medborgaropinionen när ledningen ingår överenskommelser som accepteras av medlemmarna. Staten innehar normgivningsmakten och kan därmed tillmötesgå önskemål som intresseorganisationerna framför.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Öberg 1994, s 263.

<sup>16</sup> Se t.ex. SOU 1993:16, s 18 och s 182.

<sup>17</sup> Öberg 1994, s 23.

Det råder delade meningar bland statsvetenskapliga forskare om begreppet korporatism beskriver en företeelse eller en ideologi.<sup>18</sup> När ordet förekommer i denna uppsats betecknar det i första hand ett förvaltnings- och beslutsarrangemang. Leif Lewin beskriver det som en ”av statsmakterna erkänd medverkan från organisationerna i beslut eller förvaltning inom den offentliga verksamheten”.<sup>19</sup>

#### 1.4.1 ”Den svenska modellen”

Graden av korporatism i Sverige räknas bland de högsta i världen, i stort sett oberoende av vilken mätmetod man väljer.<sup>20</sup> Höjdpunkten noterades under 50-talet, då SAF och LO intog sina dominerande platser på det arbetsmarknadspolitiska området. I och med det ingicks vad som beskrivits som ”ett uttryck för en historisk kompromiss mellan kapital och arbete”.<sup>21</sup> De kollektivavtalsbundna fackförbunden blev basen för medbestämmandesystemet i arbetslivet. Modellen har ofta förts fram som en viktig förklaring till den goda ekonomiska tillväxten och den stigande materiella välfärden i landet under femtio- och sextiotalet.

En undersökning genomförd under mitten av 80-talet visade att särintressena fortfarande sammantaget ägde stort inflytande bland ledamöterna i riksdagen.<sup>22</sup> I litteraturen talas icke desto mindre om en ”avkorporatisering” av Sverige.<sup>23</sup> 1985 meddelade Svenska Arbetsgivareföreningen att man inte längre kunde se sina åtaganden i olika statliga verksamheter som kompatibla med den egna verksamheten. Några år senare lämnade man följaktligen sina poster i styrelserna och hemställde hos regeringen att andra intresseorganisationer borde göra likadant. SAF-ordföranden Ulf Laurin förklarade: ”Organiserade intressen som SAF och LO kan lyfta fram fakta och komma med idéer – men inte mer.”<sup>24</sup>

Den så kallade Lindbeckkommissionen menade i betänkandet *Nya villkor för ekonomi och politik* från 1993 att den svenska modellen var i kris och inte längre hade någon gynnande inverkan på samhället i stort. Gränsen mellan stat (i betydelsen den offentliga sektorn) och samhälle (inkluderande ”det civila, frivilliga

---

<sup>18</sup> Lewin 1992, s 49.

<sup>19</sup> Ibid., s 57.

<sup>20</sup> Öberg 1994, s 9; Lewin 1992, s 90-91.

<sup>21</sup> SOU 1993:16, s 18. Beskrivningen i detta stycke bygger också på SOU 1990:44, s 178 och s 194.

<sup>22</sup> Holmberg & Esaiasson 1988, s 38 och 28. Den i framför allt anglosaxiska länder vanliga individuella representationen förekommer inte alls i samma omfattning i Sverige. Enligt denna tradition företräder politikerna de individuella väljarna i sin valkrets, snarare än de organisationer som representerar väljarna. I sammanhanget kan nämnas det i USA 1997 införda ”line item”-vetot, som anses ge presidenten en ny möjlighet att stävja olika särintressens inflytande över politiska beslut. (Mälarstedt 1997.)

<sup>23</sup> Se t.ex. Lewin 1992, s 101.

<sup>24</sup> Ulf Laurin efter Lewin 1992, s 105.

medborgarsamhället”) var otydlig.<sup>25</sup> I betänkandets inledande kapitel kan vi läsa följande:

Statens agerande formas av en politisk process i vilken partier konkurrerar om väljarnas röster. Vad staten faktiskt gör styrs också av en dragkamp mellan olika intressegrupper i samhället, som alla försöker utnyttja staten för sina syften. Statens beslut har kommit att avspegla inte bara allmänintresset utan också olika särintressen.<sup>26</sup>

Maktutredningen gjorde en liknande observation i sin huvudrapport från 1990, *Demokrati och makt i Sverige*.<sup>27</sup> Organisationerna hade förvandlats till ”kravmaskiner” med först och främst det egna goda för ögonen. Kopplingen mellan makt och ansvar var försvagad. Den svenska korporatismen hade fastnat i en återvändsgränd där ”demokratin kringskärs av särintressen”.<sup>28</sup> En förändring kunde skönjas, mot den typ av korporatism som bland annat finns i Frankrike, präglad av ”defensiv gruppegoism, ett slags inskränkt skråanda”.<sup>29</sup>

Korporatismen förmådde inte längre lösa de problem som den från början utgjorde botemedel mot. Det samlade omdömet var att särintressenas institutionaliserade inflytande över hur landet styrs måste begränsas.<sup>30</sup>

Detta har också skett i och med förändringar som tog sin början redan innan SAF lämnade sina platser i verksstyrelserna, under senare delen av sjuttioalet. Maktutredningen sammanfattade denna utveckling:

Organisationerna ålade sig själva vissa restriktioner i sina offentliga åtaganden. Organisationernas plats i de statliga ämbetsverkens styrelser diskuterades. Samtidigt krymptes kommittéväsendet. Organisationernas möjligheter att via offentliga utredningar påverka politiken reducerades därmed.<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> SOU 1993:16, s 16, s 18. Maktutredningen gjorde samma påpekande. (SOU 1990:44, s 183)

<sup>26</sup> Ibid., s 17.

<sup>27</sup> SOU 1990:44, s 183.

<sup>28</sup> Ibid., s 231-232. I en debattartikel från 1997 i DN menar professor Olof Petersson att motsvarande förhållanden också gäller press och etermedier. ”Massmedierna har idag blivit ett av våra viktigaste maktcentra. Frågorna om mediernas makt och ansvar är emellertid i stort sätt obesvarade.” Petersson skriver vidare att ingen idag kan ”förneka att massmedierna ingriper i den verklighet som skildras. Man kan till och med hävda att dagens samhälle till vissa inte oväsentliga delar har skapats av medierna.” Docent Torbjörn Vallinder menar i en kommentar att Peterssons kritik är alltför tillspetsad. (Petersson 1997; Vallinder 1997.)

<sup>29</sup> SOU 1990:44, s 183.

<sup>30</sup> Se text SOU 1993:16, s 18.

<sup>31</sup> SOU 1990:44, s 392. Det ligger nära till hands att koppla ihop minskningen av denna typ av inflytande från intressegrupper med senare års växande aktivitet på lobbyismområdet. Olika intressen för fram sina åsikter och krav direkt till statsråd och centralt placerade personer via egna och inhyrda påtryckare. Lobbyism, liksom massmedia, anklagas ofta för att orsaka en rättvisemässig snedvridning: det är bara resursstarka grupper som kan göra sin röst hörd. Mindre och sämre utrustade intressegruppers åsikter når aldrig fram till makthavarna, som i sin tur, tillspetsat, hamnar under de starkaste särintressenas dominerande inflytande. (Vaverka 1996, s 1; SOU 1990:44, s 180, s 188; Holmberg & Esaiasson 1988, s 11.)

#### 1.4.2 Remissväsendet

Staten kan dock även i denna ”postkorporativa” era sondera åsikter hos olika intressegrupper på ett aktivt sätt.<sup>32</sup> Detta tar sig bland annat uttryck i att resultaten från de offentliga utredningar som föregår större beslut ofta skickas på *remiss*. Utredningarna emanerar från de kommittéer som tillsätts av regeringen med uppdrag att ta fram underlag för kommande beslut. De spelar en viktig roll som ”forum för kompromisser och uppgörelser”<sup>33</sup> mellan politiker, tjänstemän, intresseorganisationer och experter. Kommittéerna sköter sin rapportering genom att ge ut sina betänkanden i en serie kallad *Statens offentliga utredningar*, förkortat SOU.<sup>34</sup>

Även sedan organisationerna skar ned sitt deltagande i själva kommittéerna har de fortfarande en möjlighet att påverka den förda politiken genom remissförfarandet, som regleras i den svenska grundlagen. Andra paragrafen i regeringsformens sjunde kapitel statuerar:

Vid beredning av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.<sup>35</sup>

Betänkandet sänds till berörda myndigheter och andra intressenter som därmed inbjuds att komma med egna åsikter, som vanligtvis sammanfattas i den färdiga propositionen. Förfarandet gör det möjligt för regeringen att ”utnyttja andra myndigheters och experters sakkunskap, inhämta åsikter från de organiserade intressena och kontrollera uppgifter som lämnats av parterna.”<sup>36</sup> Det kan röra sig om olika myndigheter, också sådana som inte lyder direkt under regeringen, exempelvis kommuner och landsting. Vidare kan det handla om olika typer av expertinstanser, såsom högskoleinstitutioner, eller om grupper som representerar intressen i den aktuella frågan, till exempel fackförbund.

Förutom de statliga offentliga utredningarna skickas ofta även promemorior ur *Departementsserien* (Ds) ut på remiss. Denna skriftserie är avsedd för publikationer från andra regeringsorgan än de statliga kommittéerna. Det kan till exempel handla om rapporter från departementens arbetsgrupper.

Inför varje remissutskick upprättar det berörda regeringsdepartementet en så kallad remisslista. Där anges vilka myndigheter och organisationer som ska anlitas som remissinstanser. Myndigheter under regeringen *anmodas* att svara, medan andra

---

<sup>32</sup> Termen ”postkorporativ”, se t.ex. Vaverka 1996, s 1.

<sup>33</sup> SOU 1990:44, s 180 f.

<sup>34</sup> Petersson & Söderlind 1993, s 68.

<sup>35</sup> RF 7:2. Förfarandet regleras vidare i RF 8:18 samt i RO 4:10.

<sup>36</sup> Petersson & Söderlind 1993, s 244.

instanser *bereds tillfälle* att yttra sig. Det är dessa listor som utgör uppsatsens empiriska material.

I kapitel 2 ska vi nu följa hur sammansättningen av remissinstanser på de kultur- och mediapolitiska listorna förändrats under åren 1987 till 1996.

## 2 Undersökningspresentation

Som antyddes i metodavsnittet är detta kapitel uppbyggt kring ett antal fyrfältstabeller. Tabellerna i avsnitten 2.1 och 2.2 redovisar utvecklingen år för år på utbildnings- respektive kulturdepartementet. I dessa avsnitt görs även studier av storleksförhållandena på de enskilda remisslistorna – vilka instanstyper dominerar medialistorna? Vilka dominerar de remisslistor som berör övriga kulturfrågor?

Av de två tabellerna i avsnitt 2.3 visar den ena det sammanlagda resultatet för åren 1987 till 1991, då utbildningsdepartementet fortfarande ansvarade för kulturfrågorna. Den andra visar resultatet för perioden 1992 till 1996, då kulturdepartementet tagit över. I detta avsnitt belyses de övergripande växlingarna i balansen mellan de olika instanstyperna. De förändringar som skett från den första till den andra femårsperioden vad gäller det totala antalet instanser och det totala antalet remisslistor analyseras likaså.

Ovanför varje tabell anges tre siffror:

- Antalet remisslistor som omfattas av tabellen.
- Det sammanlagda antalet kontaktade remissinstanser.
- Det genomsnittliga antalet instanser per lista.

Med ”antal kontaktade remissinstanser” avses antalet *räknade* remissinstanser. Ett exempel: Om LO förekommer på tio stycken listor under ett år räknas detta som *tio* instanser, *inte* som en.

Remissinstanserna har sorterats in enligt de två dikotomierna offentligt/privat och kultur/övrigt. I förekommande fall anges inom parentes hur många kontaktade instanser som inte säkert kunnat sorteras efter de två dikotomierna.

I varje tabellcell anges ytterligare tre siffror:

- Den procentuella andelen som instanserna i cellen utgör.
- Det absoluta antalet instanser som räknas till cellen (”Totalt”).
- Det genomsnittliga antalet kontaktade instanser från cellen per lista (”Snitt”).

Siffrorna har sedan adderats rad- och kolumnvis. På detta sett kan storleksförhållandena *inom* de båda dikotomierna lätt studeras.

Ett exempel: I tabell 1 (på sidan 12) har totalt 31 stycken *offentliga kulturella* instanser kontaktats på de fem aktuella listorna. Detta ger ett snitt på 6,2 per lista. Dessa instanser utgör 13 procent av det totala antalet kontaktade instanser. Sammanlagt har 88 *kulturella* instanser kontaktats, i snitt 17,6 per lista. Dessa 88 instanser utgör 37 procent av det totala antalet för den aktuella perioden.

Procenttalen har avrundats till heltal. Den totala procentsumman har i en del tabeller därför inte blivit 100 utan 99. I samtliga fall gäller detta år då remissinstanser av okänd typ ingått i det empiriska materialet. Detta fenomen kan emellertid knappast

påverka de slutsatser som dragits utifrån de olika tabellerna i någon märkbar omfattning.

Presentationen inleds med de enskilda resultaten för varje år. Huvudsyftet är här att utröna de olika instanstypernas inflytande och hur detta förändrats över tiden. Jag undersöker också vilka instanser som dominerar mediaremisserna och vilka som dominerar övriga kulturemisser.

## **2.1 Utbildningsdepartementet år för år**

Utbildningsdepartementet hette vid grundandet 1840 ecklesiastikdepartementet. Bytet till nuvarande namn skedde 1967. Departementet har ansvarat för skol- och utbildningspolitiken kulturfrågor, samt periodvis också för kyrkofrågor. Kulturområdet innefattar också spörsmål rörande medierna. Utbildningsdepartementet avlastades alltså från ett av sina största ansvarsområden i och med inrättandet av kulturdepartementet.<sup>37</sup>

### **2.1.1. 1987**

Utbildningsdepartementet upprättade detta år sammanlagt åtta remisslistor varav fem behandlade kultur och media. Dessa fem berörs av föreliggande uppsats. De upptar upp sammanlagt 240 instanser.

Tabell 1 (sidan 13) visar att den offentliga gruppen är 20 procentenheter större än den privata (60 respektive 40 procent, se kolumnerna).<sup>38</sup> Skillnaden mellan andelen kulturella respektive övriga instanser som kontaktats av utbildningsdepartementet är något större, 26 procentenheter (37 respektive 63 procent, se raderna).

En studie av de individuella tabellcellerna visar att de övriga offentliga instanserna (alltså de som inte primärt sysslar med media) är den största enskilda gruppen. De utgör nästan hälften, 47 procent, av de kontaktade instanserna (nederst vänster). Bara 13 procent av de kontaktade instanserna har varit av typen offentligt/kultur (överst vänster). De privata kulturella instanserna har kontaktats nästan dubbelt så ofta (24 procent, överst höger). Gruppen övriga privata instanser utgör 16 procent (överst vänster).

Vi ser här ett mönster som kommer att återkomma flera gånger under hela de undersökta tioårsperioden: instanser av typen offentligt/övrigt utgör största enskilda

---

<sup>37</sup> Artikeln "Utbildningsdepartementet" i NE, band 19, s 140; Wockelberg (kommande PISA-rapport), bilaga 1, s 9.

<sup>38</sup> Tabell 1 bygger på en genomgång av de remisslistor, gällande skrifter i SOU- och Ds-serierna, som upprättats utbildningsdepartementet under 1987 och som behandlar kultur- och massmediefrågor.

grupp, följt av privat/kultur. Offentligt/kultur och privat/övrigt är vanligtvis de minsta grupperna.

**Tabell 1. Utbildningsdepartementet 1987, fördelning av remissinstanstyper.**

Antal remisslistor: 5			
Kontaktade remissinstanser, totalt: 240			
Kontaktade remissinstanser, snitt per lista: 48			
	<b>Offentligt</b>	<b>Privat</b>	
<b>Kultur</b>	13 % Totalt: 31 st Snitt: 6,2 st	24 % Totalt: 57 st Snitt: 11,4 st	37 % Totalt: 88 st Snitt: 17,6 st
<b>Övrigt</b>	47 % Totalt: 113 st Snitt: 22,6 st	16 % Totalt: 39 st Snitt: 7,8 st	63 % Totalt: 152 st Snitt: 30,4 st
	60 % Totalt: 144 st Snitt: 28,8 st	40 % Totalt: 96 st Snitt: 19,2 st	

Vidare nu till själva remisslistorna. Två av de fem listorna från behandlar mediafrågor.<sup>39</sup> De privata instanserna är här i majoritet. De tre andra listorna behandlar andra kulturella spörsmål.<sup>40</sup> Här har regeringen till övervägande delen kontaktat offentliga instanser, då främst sådana som inte primärt sysslar med kulturella frågor (offentligt/övriga).

### 2.1.2. 1988

Undersökningen berör två av de sammanlagt fyra remisslistor som upprättades vid departementet detta år. På dessa båda listor kontaktades sammanlagt 149 instanser. Båda remisslistorna behandlar mediafrågor.<sup>41</sup> I materialet från 1987 visade det sig att de privata instanserna kontaktades oftare angående spörsmål om massmedia än i kulturfrågor av annan art. Samma fenomen återkommer 1988 och detta avspeglar sig i tabell 2 (sidan 14).<sup>42</sup>

Vi går vidare med de båda dikotomierna i tabellen. De offentliga instanserna utgör 41 procent, de privata utgör 59 procent. (Se kolumnerna.) Motsvarande

<sup>39</sup> Remisslistor till Ds 1987:4, 5 och 6 (gemensam lista) samt SOU 1987:63.

<sup>40</sup> Remisslistor till SOU 1987:38, SOU 1987:51 samt Ds 1987:9.

<sup>41</sup> Remisslistor till SOU 1988:28 respektive SOU 1988:37.

<sup>42</sup> Tabell 2 bygger på en genomgång av de remisslistor, gällande skrifter i SOU- och Ds-serierna, som upprättats vid utbildningsdepartementet under 1988 och som behandlar kultur- och massmediefrågor.



storleksförhållande 1987 var nästan exakt det omvända, 60 respektive 40 procent. De offentliga instanserna har tappat andelar.

1987 utgjorde de kulturella instanserna 37 procent. 1988 har de vuxit till 43 procent. De offentliga instanserna har gått ned från 63 till 57 procent. (Se raderna.) Den största förändringen har skett bland övriga offentliga instanser (47 procent 1987, 32 procent 1988, nederst höger).

De privata kulturella instanserna (överst höger) utgör den största enskilda gruppen i tabellen med 34 procent, något vi kommer att se är ovanligt i denna undersökning. Övriga privata instanser har också stigit, från 16 till 25 procent (nederst höger). Tyngdpunkten i tabellen har förskjutits till höger och i någon mån uppåt – den privata och den kulturella sektorn tycks ha fått större inflytande.

**Tabell 2. Utbildningsdepartementet 1988, fördelning av remissinstanstyper.**

Antal remisslistor: 2		
Kontaktade remissinstanser, totalt: 149		
Kontaktade remissinstanser, snitt per lista: 74,5		
	<b>Offentligt</b>	<b>Privat</b>
<b>Kultur</b>	9 % Totalt: 14 st Snitt: 7 st	34 % Totalt: 50 st Snitt: 25 st
		43 % Totalt: 64 st Snitt: 32 st
<b>Övrigt</b>	32 % Totalt: 48 st Snitt: 24 st	25 % Totalt: 37 st Snitt: 18,5 st
		57 % Totalt: 85 st Snitt: 42,5 st
	41 % Totalt: 62 st Snitt: 31 st	59 % Totalt: 87 st Snitt: 43,5 st

Det genomsnittliga antalet instanser per lista 1988 var 74,5 stycken. Motsvarande siffra för 1987 var 48 stycken. Det är tveksamt om det genomsnittliga antalet ökat i någon egentlig mening. Snarare kommer sig skillnaden av att det empiriska materialet för 1988 bara omfattar två listor, varav den ena tar upp drygt hundra instanser. Ju mindre omfattande material, desto större effekt får extremvärden.

Uppgifterna för 1988 stöder antagandet att de privata instanserna kontaktas i större omfattning i samband med remisser om mediafrågor än i samband med andra kulturella frågor. När det inte är frågan om mediaremissier dominerar de offentliga instanserna.

### 2.1.1 1989

Här noteras en av undersökningens absolut högsta noteringar för ett enskilt år: arton remisslistor, varav nio stycken behandlade kultur och media. Dessa nio listor tar tillsammans upp 502 instanser. Möjligtvis är det ovanligt höga antalet listor och instanser en effekt av riksdagsvalet hösten 1988: den nya regeringen kan tänkas ha genomfört en allmän och omfattande sondering av de olika samhällsintressens åsikter.

Vi ser i tabell 3 att det genomsnittliga antalet instanser per lista gått ned från 1988 års extremt höga notering till 55,8 stycken, en siffra mer i linje med 1987 års genomsnitt.<sup>43</sup>

Storleksordningen mellan de fyra cellerna är den samma som 1987: övriga offentliga instanser är störst (40 procent, nederst vänster), följt av privata kulturella instanser (26 procent, överst höger). De övriga privata instanserna är näst minsta grupp (20 procent, nederst höger) medan siffran för de offentliga kulturella instanserna är i stort sett densamma som 1987 (13 procent, överst höger).

**Tabell 3. Utbildningsdepartementet 1989, fördelning av remissinstanstyper.**

Antal remisslistor: 9		
Kontaktade remissinstanser, totalt: 502		
Kontaktade remissinstanser, snitt per lista: 55,8		
(Remissinstanser av okänd typ: 4)		
	<b>Offentligt</b>	<b>Privat</b>
<b>Kultur</b>	13 % Totalt: 66 st Snitt: 7,3 st	26 % Totalt: 128 st Snitt: 14,2 st
		39 % Totalt: 194 st Snitt: 21,6 st
<b>Övrigt</b>	40 % Totalt: 203 st Snitt: 22,6 st	20 % Totalt: 101 st Snitt: 11,2 st
		60 % Totalt: 304 st Snitt: 33,8 st
	53 % Totalt: 269 st Snitt: 29,9 st	46 % Totalt: 229 st Snitt: 25,4 st

<sup>43</sup> Tabell 3 bygger på en genomgång av de remisslistor, gällande skrifter i SOU- och Ds-serierna, som upprättats vid utbildningsdepartementet under 1989 och som behandlar kultur- och massmediefrågor. Det är för övrigt värt att notera att hälften av allt empiriskt material för perioden 1987-1991 härstammar från 1989.

Även jämfört med andra departement är antalet remisslistor från utbildningsdepartementet 1989 ovanligt högt: sammanlagt 18 stycken, inräknat de remisser som behandlar utbildningsfrågor. Arbetsmarknads- och civildepartementet, exempelvis, producerade nio stycken listor var samma år. Det genomsnittliga antalet remisslistor på ett år för dessa tre departement under perioden 1987-1991 är åtta stycken. (Se vidare tabell 1, Ekstam 1997, s 18.)

Studerar vi de två dikotomierna var för sig ser vi att uppdelningen mellan kulturella och övriga instanser ligger i linje med de tidigare undersökta åren: de kulturella utgör omkring 40 procent, de övriga omkring 60 procent. (Se raderna.)

Förändringarna i dikotomin offentligt/privat är tydligare. Efter att första året legat på 60 respektive 40 procent, låg de 1988 på omvända 40 respektive 60 procent. 1989 utgör de offentliga instanserna 53 procent och de privata instanserna 46 procent. (Se kolumnerna)

Av de nio aktuella listorna från 1989 behandlar sex stycken media.<sup>44</sup> Gemensamt för dessa sex är att de privata instanserna dominerar. Uppdelningen mellan kulturella och övriga privata instanser är förhållandevis jämn.

De remisser som behandlar andra kulturfrågor domineras av övriga offentliga instanser, d.v.s. de som inte primärt sysslar med kultur. Anledningen till att dessa instanser är så framträdande i det sammantagna resultatet för hela 1989, trots att de privata instanserna dominerar mediaremisserna som är flest till antalet, torde vara att de tre allmänkulturella remisslistorna är de mest omfattande. Mediaremisserna har i snitt gått ut till omkring 50 instanser, medan övriga kulturremissers skickats till cirka 70 instanser var.

Tendenserna från de första två undersökta åren går alltså igen även 1989: offentliga övriga instanser dominerar de allmänna kulturremisserna, medan de privata instanserna förekommer oftare på mediaremisserna.

#### **2.1.4. 1990**

Utbildningsdepartementet gjorde ett enda remissutskick 1990, en utredning i SOU-serien gällande utbildningspolitik. Inga kultur- eller mediaremissers skickades iväg. En möjlig orsak är att utredningsverksamheten på dessa områden försenades av en omorganisering eller något liknande.

Det är likaså tänkbart att det är fråga om en slumpartad förekomst, som måhända också orsakat andra särskilt låga siffror under den undersökta tioårsperioden: vissa år pågår utredningar som är så pass omfattande och tidskrävande att de helt enkelt inte blir klara under årets gång.

---

<sup>44</sup> Remisslistor till SOU 1988:48, SOU 1988:52, SOU 1989:7, SOU 1989:22, SOU 1989:73 samt Ds 1989:65.

### 2.1.2 1991

Under det sista året som utbildningsdepartementet ansvarade för kulturpolitiken skickades endast två utredningar på remiss. (Det samma var fallet 1988.) Båda dessa berörde allmän kulturpolitik.<sup>45</sup> Sammanlagt kontaktades 66 instanser.

I tabell 4 ser vi åter hur både antalet privata instanser (höger kolumn) faller tillbaka eftersom remisserna *inte* behandlar mediafrågor.<sup>46</sup> De offentliga och privata kulturella instanserna får inte mer än 12 procent var (övre raden). Gruppen övriga offentliga instanser (nederst vänster) dominerar med 71 procent. Övriga privata instanser får bara 5 procent.

De övriga offentliga instansernas höga notering präglar så klart förhållandena inom de två dikotomierna. Såväl de kulturella som de privata instanserna noterar sina lägsta värden för hela undersökningen, 24 respektive 17 procent.

**Tabell 4. Utbildningsdepartementet 1991, fördelning av remissinstanstyper.**

Antal remisslistor: 2		
Kontaktade remissinstanser, totalt: 66		
Kontaktade remissinstanser, snitt per lista: 33		
(Remissinstanser av okänd typ: 1)		
	<b>Offentligt</b>	<b>Privat</b>
<b>Kultur</b>	12 % Totalt: 8 st Snitt: 4 st	12 % Totalt: 8 st Snitt: 4 st
		24 % Totalt: 16 st Snitt: 8 st
<b>Övrigt</b>	71 % Totalt: 47 st Snitt: 23,5 st	5 % Totalt: 3 st Snitt: 1,5 st
		76 % Totalt: 50 st Snitt: 25 st
	83 % Totalt: 55 st Snitt: 27,5 st	17 % Totalt: 11 st Snitt: 5,5 st

Det genomsnittliga antalet instanser per lista är ovanligt lågt, 33 stycken. Orsaken är antagligen densamma som orsakade de höga noteringarna för 1988 – ju mindre omfattande material, desto större effekt får extremvärden. (Antalet för undersökningen relevanta listor var också det året två stycken.) Detta fenomen ligger säkerligen också bakom de övriga offentliga instansernas ovanligt kraftiga dominans.

<sup>45</sup> Remisslistor till SOU 1991:71 respektive SOU 1991:31. Den senare skickades ut i december månad. Ärendet handlades sedemera av kulturdepartementet, som precis hunnit inrättas. I denna undersökning räknas dock remisslistan som utbildningsdepartementets, eftersom listan utfärdades där.

<sup>46</sup> Tabell 4 bygger på en genomgång av de remisslistor, gällande skrifter i SOU- och Ds-serierna, som upprättats vid utbildningsdepartementet under 1991 och som behandlar kultur- och massmediefrågor.

Resultatet för 1991 passar icke desto mindre in i mönstret från tidigare år: De allmänkulturella remisslistorna (de som inte behandlar media) domineras av offentliga instanser, särskilt övriga offentliga instanser.

### 2.1.3 Bihang: Utbildningsdepartementet efter kulturdepartementets inrättande

Produktionen av remisslistor vid utbildningsdepartementet under den första undersökta femårsperioden var, som vi sett, mycket ojämn. Skol- och utbildningsremisser inräknat stannar över hälften av de sammanlagt 33 remisslistorna under perioden från 1988 års arbete. 1990 upprättade departementet endast en lista, och ingen av de två remisserna från 1991 behandlade utbildningspolitiken, intressant nog. (Tidigare år har uppdelningen mellan kultur- och utbildningsremisser varit förhållandevis jämn, med en svag övervikt för kulturfrågorna.)

Innan vi går vidare med kulturdepartementets siffror är det av intresse att mycket kortfattat redogöra för den fortsatta utvecklingen på utbildningsdepartementet under perioden 1992 till 1996, vad gäller remissverksamheten.<sup>47</sup>

Antalet remisser per år förblev ojämnt också under den andra femårsperioden, men sammantaget högre än under den första femårsperioden. Totalt 41 listor upprättades, en ökning med nästan en fjärdedel (24 procent). Samtliga dessa behandlade utbildningsfrågor.

Under perioden 1987 till 1991 kontaktade utbildningsdepartementet i snitt 375 instanser per år, utbildningsremisser inräknade. Den andra femårsperioden, då kulturdepartementet alltså övertagit kultur- och mediafrågorna, kontaktade utbildningsdepartementet i snitt 602 instanser per år, en ökning med 60 procent. Det är mycket möjligt att fokuseringen på utbildningspolitiken lett till att utredningsverksamheten kring denna också kunnat effektiviseras, med ett högre antal remisser som resultat. Dessa remisser har dessutom gått ut till fler instanser per gång.

## 2.2 *Kulturdepartementet år för år*

Kulturdepartementet övertog i och med sin tillkomst sent 1991 ansvaret kultur- och mediapolitiken från utbildningsdepartementet. Dessutom övertogs flykting- och invandrarfrågorna från arbetsmarknadsdepartementet. Från civildepartementet

---

<sup>47</sup> Detta avsnitt bygger på en genomgång av samtliga remisslistor, gällande skrifter i SOU- och Ds-serierna, som upprättats utbildningsdepartementet under perioden 1992-1996. (Se vidare undersökningspresentationen, Ekstam 1997, s 18-24.)

tillfördes jämställdhetspolitiken. 1995 återlämnades ansvaret för flykting- och invandrarpolitiken till arbetsmarknadsdepartementet.<sup>48</sup>

En remisslista upprättades vid kulturdepartementet redan hösten 1991, men den berörde inte kultur- eller mediapolitik och berörs därför inte av denna undersökning.

### 2.2.1 1992

Under kulturdepartementets första fullständiga verksamhetsår upprättades totalt åtta remisslistor. Fem av dessa är aktuella för denna undersökning: tre stycken berörde mediafrågor, två stycken handlade om andra kulturella spörsmål. Sammanlagt kontaktades 182 instanser.

De tre mediaremisslistorna är de mest omfattande och tar upp ungefär 45 instanser var. De båda övriga kulturemisserna skickades till ungefär 20 instanser var. Sammanlagt omfattar listorna 182 instanser.

På två av de tre mediaremisslistorna (de två största) är de privata kulturella instanserna den största gruppen, medan ”övriga offentliga” instanser är något större på den tredje (och minsta) listan.<sup>49</sup> De offentliga instanserna dominerar på de två remisslistorna som behandlar övrig kulturpolitik.<sup>50</sup> Tendensen från undersökningen av utbildningsdepartementets listor håller i sig – ju fler mediafrågor, desto mer framträder de privata instanserna.

Tabell 5 (sidan 20) visar för första gången sedan 1988 en övervikt för de privata instanserna, som har 52 procent, gentemot de offentliga med 48 procent.<sup>51</sup> (Se kolumnerna.) Siffran för de kulturella instanserna på 45 procent är också den högsta hittills. Övriga instanser utgör 55 procent. (Se raderna.)

Storleksordningen cellerna emellan är densamma som 1987 och 1989. Övriga offentliga instanser är största enskilda grupp med 35 procent (nederst vänster), följt av privata kulturella instanser, 32 procent (överst höger), övriga privata instanser, 20 procent (nederst höger), och sist offentliga kulturella instanser, 13 procent (överst vänster). Spännvidden mellan största och minsta individuella grupp har dock minskat jämfört med 1987 och 1989, något som främst beror på att andelen övriga offentliga instanser har minskat. 1987 utgjorde de 47 procent, 1989 cirka 40 och 1992 utgör de 35 procent. Den minsta gruppen, offentliga kulturella instanser, ligger alla tre åren

---

<sup>48</sup> ”Kulturdepartementet”, artikel i NE, band 11, s 513; Wockelberg (kommande PISA-rapport), bilaga 1, s 6 och 9. För övrigt är det intressant att lägga märke till, att det bland kulturdepartementets samtliga remisslistor (alltså inte enbart kultur- och mediaremisserna) från starten fram till 1996, inte finns en enda som berör jämlikhetspolitiken.

<sup>49</sup> Remisslistor till SOU 1992:31, SOU 1992:36 samt Ds 1992:22 och SOU 1991:108 (samma lista).

<sup>50</sup> Remisslistor till SOU 1992:107 samt SOU 1992:142.

<sup>51</sup> Tabell 5 bygger på en genomgång av de remisslistor, gällande skrifter i SOU- och Ds-serierna, som upprättats vid kulturdepartementet under 1992 och som behandlar kultur- och massmediefrågor.

stadigt kring 13 procent. Gapet dem emellan har minskat från 34 till 22 procentenheter.

**Tabell 5. Kulturdepartementet 1992, fördelning av remissinstanstyper.**

Antal remisslistor: 5

Kontaktade remissinstanser, totalt: 182

Kontaktade remissinstanser, snitt per lista: 36,4

	Offentligt	Privat	
Kultur	13 % Totalt: 24 st Snitt: 4,8 st	32 % Totalt: 58 st Snitt: 11,6 st	45 % Totalt: 82 st Snitt: 16,4 st
	35 % Totalt: 64 st Snitt: 12,8 st	20 % Totalt: 36 st Snitt: 7,2 st	55 % Totalt: 100 st Snitt: 20 st
Övrigt	48 % Totalt: 88 st Snitt: 17,6 st	52 % Totalt: 94 st Snitt: 18,8 st	

Det genomsnittliga antalet instanser per lista är ovanligt lågt, bara 36,4 instanser. Tidigare i undersökningen har särskilt låga eller höga genomsnitt (åtminstone delvis) kunnat förklaras av att ett lågt antal undersökta listor givit stort spelrum åt extremvärden. 1992 är emellertid antalet undersökta remisslistor tämligen normalt, fem stycken. Kanske kan det låga genomsnittet (liksom de låga noteringarna för 1990-91) vara en bieffekt av den omorganisering av kulturpolitiken som genomfördes i och med departementsreformen 1991-92.

### 2.2.2. 1993

Av totalt sex utredningar som kulturdepartementet skickade på remiss 1993 är det bara två som är relevanta för denna utredning. De innehåller sammanlagt 125 instanser. Den ena, och klart mest omfattande, räknar upp drygt hundra instanser och behandlar filmcensuren.<sup>52</sup> Ämnet låter sig egentligen inte enkelt passas in i dikotomin mediafrågor/övriga kulturella frågor. (Är biografier närmare "besläktade" med TV, radio och tidningar än med muséer och bibliotek?)

De privata instanserna är hur som helst i majoritet. Om vi tillåter oss att s.a.s. resonera "baklänges" borde detta faktum leda oss till att betrakta den som en mediaremiss. Ett sådant resonemang är knappast hållbart, och egentligen inte ens nödvändigt. Vi kan istället undersöka den andra listan, som inte berör media, utan

<sup>52</sup> Remisslista till SOU 1993:39.

arkeologi.<sup>53</sup> Bland de cirka tjugo instanserna dominerar de offentliga instanserna totalt. De övriga offentliga instanserna upptar ensamt över hälften av listan. Denna dominans återspeglar sig i tabell 6 där offentligt/övrigt åter är den största enskilda cellen, denna gång med 37 procent (nederst vänster).<sup>54</sup> Sammantaget ger dock remissen om censur den privata (högra) kolumnen överhanden.

För enda gången i hela undersökningen är de övriga privata instanserna fler än de kulturella privata instanserna. (28 respektive 25 procent, se högra kolumnen.) De offentliga kulturella instanserna hamnar som så ofta tidigare sist (10 procent, överst vänster).

**Tabell 6. Kulturdepartementet 1993, fördelning av remissinstanstyper.**

Antal remisslistor: 2		
Kontaktade remissinstanser, totalt: 125		
Kontaktade remissinstanser, snitt per lista: 62,5		
	<b>Offentligt</b>	<b>Privat</b>
<b>Kultur</b>	10 % Totalt: 13 st Snitt: 6,5 st	25 % Totalt: 31 st Snitt: 15,5 st
		35 % Totalt: 44 st Snitt: 22 st
<b>Övrigt</b>	37 % Totalt: 46 st Snitt: 23 st	28 % Totalt: 35 st Snitt: 17,5 st
		65 % Totalt: 81 st Snitt: 40,5 st
	47 % Totalt: 59 st Snitt: 29,5 st	53 % Totalt: 66 st Snitt: 33 st

Vidare nu till de två dikotomierna. Precis under tidigare år dominerar de övriga instanserna (nedre raden) de kulturella instanserna (övre raden), i år med 65 procent mot 35. Regeringsskiftet och inrättandet av kulturdepartementet hösten 1991 tycks emellertid sammanfalla med ett omslag i den andra diktomin, där de privata instanserna (53 procent, höger kolumn), precis som 1992, är fler än de offentliga instanserna (47 procent, vänster kolumn). En rimlig tolkning är att den borgerliga regeringen Bildt i större omfattning blandat in den privata sektorn i remissarbetet, medan de socialdemokratiska regeringarna oftare kontaktat de offentliga remisserna.

Dock bör åter påpekas att ett lågt antal undersökta remisslistor medför att särskilt omfattande listor, som den rörande censur, kan snedvrider det sammanlagda årsresultatet mer än annars.

<sup>53</sup> Remisslista till SOU 1992:137.

<sup>54</sup> Tabell 6 bygger på en genomgång av de remisslistor, gällande skrifter i SOU- och Ds-serierna, som upprättats vid kulturdepartementet under 1993 och som behandlar kultur- och massmediefrågor.



## 2.2.2 1994

Det empiriska materialet från 1994 är, tillsammans med det från 1989, det mest omfattande under hela den undersökta tioårsperioden. Nio av de tretton listorna från kulturdepartementet är relevanta att studera.<sup>55</sup> Drygt sexhundra instanser har kontaktats, i snitt 67,6 per lista. Motsvarande siffra var 1989 55,8 stycken.

De fem medialistorna är i regel något mer omfattande än de fyra som behandlar andra kulturella frågor, något som oftast också varit fallet tidigare år. Uppdelningen i tabell 7 mellan offentliga och privata instanser är helt jämn, båda utgör 50 procent.<sup>56</sup> (Se kolumnerna.) De kulturella instanserna är för första gången fler än de övriga (54 respektive 46 procent, se raderna.)

**Tabell 7. Kulturdepartementet 1994, fördelning av remissinstanstyper.**

Antal remisslistor: 9		
Kontaktade remissinstanser, totalt: 608		
Kontaktade remissinstanser, snitt per lista: 67,6		
(Remissinstanser av okänd typ: 6)		
	<b>Offentligt</b>	<b>Privat</b>
<b>Kultur</b>	20 % Totalt: 119 st Snitt: 13,2 st	34 % Totalt: 206 st Snitt: 22,9 st
		54 % Totalt: 325 st Snitt: 33,9 st
<b>Övrigt</b>	30 % Totalt: 181 st Snitt: 20,1 st	16 % Totalt: 96 st Snitt: 10,7 st
		46 % Totalt: 277 st Snitt: 30,8 st
	50 % Totalt: 300 st Snitt: 33,3 st	50 % Totalt: 302 st Snitt: 33,6 st

1994 utgör de privata kulturella instanserna den största enskilda gruppen med 34 procent. Detta har varit fallet en gång tidigare under undersökningen, nämligen 1988. Båda dessa år var valår. (1988 var dessutom det enda året under den första femårsperioden då de privata instanserna var fler än de offentliga.) Övriga offentliga instanser, som oftast varit största enskilda grupp, får detta år sin lägsta notering 30 procent.

Möjligtvis kan här spåras en förklaring till överensstämmelsen mellan de två åren – en sittande regering kanske vill förankra sin politik utanför de offentliga instanserna

<sup>55</sup> Remisslistor till SOU 1994:35, SOU 1994:39, SOU 1994:51, SOU 1994:52, SOU 1994:76, SOU 1994:105, SOU 1994:146, Ds 1994:66 samt Ds 1994:105.

<sup>56</sup> Tabell 7 bygger på en genomgång av de remisslistor, gällande skrifter i SOU- och Ds-serierna, som upprättats vid kulturdepartementet under 1994 och som behandlar kultur- och massmediefrågor.

inför det kommande valet. Hypotesen stöter emellertid på motstånd i resten av materialet. De ”övriga” offentliga instanserna dominerade således totalt under 1991 (71 procent), som också var valår. Eventuella slutsatser i frågan görs överhuvud taget osäkra av det låga antalet undersökta remisser under såväl 1988 som 1991.

Det höga antalet remisser 1994 indikerar snarare att den borgerliga regeringen utnyttjade remissväsendet mer omfattande inför det kommande valet än vad de socialdemokratiska regeringarna gjorde 1988 och 1991.

De offentliga kulturella instanserna, som 1994 utgör 20 procent, har tidigare år aldrig samlat ihop mer än 13,1 procent. De har vanligtvis varit minsta enskilda grupp. Nu är istället övriga privata instanser minst med 16 procent.

Om de enskilda listorna studeras håller det tidigare mönstret i sig: de privata, framförallt de privata kulturella instanserna dominerar mediafrågorna medan de offentliga instanserna dominerar de andra kulturella frågorna.

### 2.2.3 1995

Ansvaret för invandrar- och flyktingpolitiken återlämnades detta år till arbetsmarknads-departementet. Samtliga tre remisslistor från kulturdepartementet berör således kultur- och mediaområdet. En behandlar media och två handlar om kulturområdet i stort.<sup>57</sup> Av de sistnämnda finns remisslistan till utredningen *Kulturpolitikens inriktning* som är den mest omfattande av alla undersökta listor. Den innehåller omkring 400 instanser, vilket motsvarar över 85 procent av de sammanlagt 465 instanser som kontaktades 1995. Remissen berör alltså inte i första hand media, utan räknas till det allmänskulturella området. I linje med tidigare resultat har detta lett till att de offentliga instanserna dominerar i tabell 8 (sidan 24).<sup>58</sup>

1995 är det enda undersökta året då de offentliga kulturella instanserna utgör den största enskilda gruppen med 33 procent (överst vänster), tätt följda av övriga offentliga instanser på 32 procent (nederst vänster). Det ovanliga med detta förhållande understryks av att de offentliga kulturella instanserna hittills i undersökningen aldrig överstigit 20 procent. (Den siffran uppnåddes 1994) En studie av själva remisslistan till *Kulturpolitikens inriktning* ger vid handen att regeringen inte bara kontaktat de olika kommunerna (vilka räknas till övriga offentliga instanser) utan dessutom inkluderat länsmuséer, länsteatrar, kommunbibliotek och så vidare, alltså kulturella offentliga instanser.

---

<sup>57</sup> Remisslistor till SOU 1995:18, SOU 1995:37 samt SOU 1995:84.

<sup>58</sup> Tabell 8 bygger på en genomgång av de remisslistor, gällande skrifter i SOU- och Ds-serierna, som upprättats vid kulturdepartementet under 1995 och som behandlar kultur- och massmediefrågor.

**Tabell 8. Kulturdepartementet 1995, fördelning av remissinstanstyper.**

Antal remisslistor: 3  
 Kontaktade remissinstanser, totalt: 465  
 Kontaktade remissinstanser, snitt per lista: 155  
 (Remissinstanser av okänd typ: 5)

	Offentligt	Privat	
<b>Kultur</b>	33 % Totalt: 155 st Snitt: 51,6 st	22 % Totalt: 100 st Snitt: 33,33 st	55 % Totalt: 255 st Snitt: 85 st
<b>Övrigt</b>	32 % Totalt: 149 st Snitt: 49,7 st	12 % Totalt: 56 st Snitt: 18,6 st	44 % Totalt: 205 st Snitt: 68,3 st
	65 % Totalt: 304 st Snitt: 101,3 st	34 % Totalt: 156 st Snitt: 52 st	

De privata kulturella instanserna noterar 22 procent, medan övriga privata instanser får ett av sina lägsta årsresultat, 12 procent.

Listan till *Kulturpolitikens inriktning* påverkar så klart förhållandet i de båda dikotomierna mycket kraftigt. De offentliga instanserna får dominera med 65 procent, deras näst högsta notering under hela tioårsperioden. (Se vänster kolumn. 1991 uppnåddes 83 procent.) De privata instanserna utgör 34 procent. (Se höger kolumn.)

I den andra dikotomin står sig dominansen från föregående år för de kulturella instanserna – de noterar 55 procent (övre raden). Övriga instanser utgör 44 procent, deras lägsta notering under hela undersökningen.

Även årsgenomsnittet för kontaktade instanser per lista dras upp av *Kulturpolitikens inriktning* till extremt höga 155 instanser. Någon meningsfull jämförelse med tidigare års snittresultat kan egentligen inte göras.

Den andra allmänkulturella listan från 1995 omfattar bara ett trettiotal instanser. Övriga offentliga instanser utgör närmare hälften, och tillsammans med de kulturella offentliga instanserna över två tredjedelar. På årets enda mediaremisslista utgör de privata kulturella instanserna den största enskilda gruppen, också det i linje med tidigare resultat.

## 2.2.4 1996

Vi är nu framme vid undersökningens sista år. Av åtta listor behandlar fyra stycken media och fyra stycken andra kulturella frågor.<sup>59</sup> 400 instanser har kontaktats. De privata instanserna är som vanligt mest förekommande på mediaremisserna medan de offentliga instanserna åter dominerar de övriga remisserna. Tabell 9 visar att cellen offentligt/övrigt får sin högsta notering för den andra femårsperioden med 41 procent (nederst vänster).<sup>60</sup> De offentliga kulturella instanserna utgör 21 procent, gruppens näst högsta resultat under hela undersökningen. (1995 noterades 33 procent.)

Av de privata instanserna utgör de kulturella den största gruppen med 26 procent och övriga privata instanser minsta grupp med 11 procent. Gruppen övriga privata instanser har varit den minsta samtliga undersökta år utom 1993.

Det genomsnittliga antalet kontaktade instanser per lista är 50 stycken, en siffra som ter sig tämligen normal.

**Tabell 9. Kulturdepartementet 1996, fördelning av remissinstanstyper.**

Antal remisslistor: 8			
Kontaktade remissinstanser, totalt: 400			
Kontaktade remissinstanser, snitt per lista: 50			
(Remissinstanser av okänd typ: 3)			
	<b>Offentligt</b>	<b>Privat</b>	
<b>Kultur</b>	21 % Totalt: 84 st Snitt: 10,5 st	26 % Totalt: 104 st Snitt: 13 st	47 % Totalt: 188 st Snitt: 23,5 st
<b>Övrigt</b>	41 % Totalt: 164 st Snitt: 20,5 st	11 % Totalt: 45 st Snitt: 5,6 st	52 % Totalt: 209 st Snitt: 26,1 st
	62 % Totalt: 248 st Snitt: 31 st	37 % Totalt: 149 st Snitt: 18,6 st	

Förhållandena i dikotomin offentligt/privat (62 respektive 37 procent, se kolumnerna) är i stort sett oförändrade sedan 1995, trots antalet undersökta remisslistor 1996 är bland de högsta under hela undersökningen. (1995 var de ju däremot bara tre, av vilka den största helt dominerande de andra.) Under perioden efter riksdagsvalet 1991 fram till 1994, när regeringen var borgerlig, understeg aldrig de privata instanserna 50

<sup>59</sup> Remisslistor till Ds 1995:79, SOU 1995:128, Ds 1996:5, SOU 1996:25, Ds 1996:48, SOU 1996:80, SOU 1996:128 samt SOU 1996:176.

<sup>60</sup> Tabell 9 bygger på en genomgång av de remisslistor, gällande skrifter i SOU- och Ds-serierna, som upprättats vid kulturdepartementet under 1996 och som behandlar kultur- och massmediefrågor.

procent. Efter skiftet till en socialdemokratisk regering 1994-95 de istället legat under 40 procent. Dessa siffror indikerar att en borgerlig regering, i större omfattning än en socialdemokratisk, väljer att kontakta privata remissinstanser. Under den studerade tioårsperioden har en socialdemokratisk regering endast under ett år, 1988, kontaktat fler privata än offentliga instanser. (Det är åter värt att notera är att det empiriska materialet från 1988 endast bestod av två listor, båda mediaremisser, varför det finns skäl att misstänka ett i viss mån snedvridet resultat. Se vidare avsnitt 2.1.2.)

Storleksförhållandet mellan kulturella och övriga instanser (raderna) har förändrats märkbart sedan 1995, från 55 respektive 44 procent till det omvända 47 respektive 52 procent. 1994 och 1995 innebar toppnoteringar för de kulturella instanserna, men sett till hela tioårsperioden är också 1996 års resultat högt, må vara att det understiger 50 procent. De olika regeringarna, oavsett politisk färg, tycks de senare åren över lag ha kontaktat fler kulturella instanser än tidigare.

De förhållandevis stora förändringarna år från år, förstärkta av den varierande mängden empiriskt material, gör det dock svårt att säkert identifiera övergripande trender i denna fråga. Därför blir nu nästa steg i undersökningspresentationen att slå samman respektive femårsperiod till två fyrfältstabeller som sedan kan jämföras med varann.

### ***2.3 Jämförelse: 1987-1991 respektive 1992-1996***

Den första sammanfattande tabellen, tabell 10 (sidan 27), gäller för perioden 1987 till 1991.<sup>61</sup> Arton remisslistor från perioden har ingått i undersökningsmaterialet, med tillsammans 958 kontaktade instanser. Detta ger ett snitt på 53,2 instanser per lista.

Vid en jämförelse av storleksförhållandena inom de två dikotomierna kan konstateras att den offentliga gruppen, som utgör 55 procent är 11 procentenheter större än den privata som utgör 44 procent. (Se kolumnerna.) Skillnaden mellan de två grupperna i den andra dikotomin är mer än dubbelt så stor, 24 procentenheter: de kulturella instanserna utgör 38 procent medan de övriga utgör 62 procent. (Se raderna.)

Övriga offentliga instanser var största enskilda grupp i tre av de fyra tabellerna för enskilda år under den första femårsperioden.<sup>62</sup> Detta avspeglar sig i tabell 10, där cellen offentligt/övrigt får 43 procent (nederst vänster). Regeringen har kontaktat

---

<sup>61</sup> Tabell 10 bygger på en genomgång av de remisslistor, gällande skrifter i SOU- och Ds-serierna, som upprättats vid utbildningsdepartementet under perioden 1987 till 1991 och som behandlar kultur- och massmediefrågor.

<sup>62</sup> 1988 var de privata kulturella instanserna största enskilda grupp. Se tabell 4, s 13. 1991 upprättades inga kultur- eller mediarelaterade remisslistor överhuvud taget. Se avsnitt 2.1.4., s 15.

denna enskilda grupp oftare än den kontaktat kulturella instanser överhuvud taget (38 procent, övre raden). Bara drygt var tionde kontaktad instans har varit av typen offentlig/ kulturell (12 procent, överst vänster). De privata kulturella instanserna har kontaktats dubbelt så ofta (25 procent, överst höger).

**Tabell 10. Utbildningsdepartementet 1987-1991, fördelning av remissinstanstyper.**

Antal remisslistor: 18			
Kontaktade remissinstanser, totalt: 958			
Kontaktade remissinstanser, snitt per lista: 53,2			
(Remissinstanser av okänd typ: 5)			
	<b>Offentligt</b>	<b>Privat</b>	
<b>Kultur</b>	12 % Totalt: 119 st Snitt: 6,6	25 % Totalt: 243 st Snitt: 13,5 st	38 % Totalt: 362 st Snitt: 20,1 st
<b>Övrigt</b>	43 % Totalt: 411 st Snitt: 22,8 st	19 % Totalt: 180 st Snitt: 10 st	62 % Totalt: 591 st Snitt: 32,8 st
	55 % Totalt: 530 st Snitt: 29,4 st	44 % Totalt: 423 st Snitt: 23,5 st	

Vi kan nu jämföra uppgifterna från de fem första åren med siffrorna i tabell 11 (sidan 28) som gäller för perioden 1992 till 1996, alltså efter kulturdepartementets inrättande.<sup>63</sup>

Här märks en mängd förändringar. Till att börja med kan konstateras att det totala antalet remissutskick i kulturella frågor har gått upp med 50 procent, från 18 remisslistor i tabell 10 till 27 stycken i tabell 11. Det sammanlagda antalet kontaktade instanser har nästan fördubblats från 958 till 1780 stycken. Sett till den ”genomsnittliga remisslistan” för respektive femårsperiod har denna vuxit i omfång med 24 procent – under åren 1987 till 1991 kontaktades i snitt 53,2 instanser per remiss. 1992-1996 är motsvarande siffra 69,9.

Regeringen har alltså gjort fler remissutskick i kultur- och mediafrågor efter det nya departementets inrättande, och dessa utskick har gått ut till fler instanser per gång. Var någonstans märks dessa förändringar tydligast?

<sup>63</sup> Tabell 11 bygger på en genomgång av de remisslistor, gällande skrifter i SOU- och Ds-serierna, som upprättats vid kulturdepartementet under perioden 1992 till 1996 och som behandlar kultur- och massmediefrågor.

**Tabell 11. Kulturdepartementet 1992-1996, fördelning av remissinstanstyper.**

Antal remisslistor: 27  
 Kontaktade remissinstanser, totalt: 1780  
 Kontaktade remissinstanser, snitt per lista: 65,9  
 (Remissinstanser av okänd typ: 14)

	Offentligt	Privat	
<b>Kultur</b>	22 % Totalt: 395 st Snitt: 14,6 st	28 % Totalt: 499 st Snitt: 18,5 st	50 % Totalt: 894 st Snitt: 33,1 st
<b>Övrigt</b>	34 % Totalt: 604 st Snitt: 22,4 st	15 % Totalt: 268 st Snitt: 9,1 st	49 % Totalt: 872 st Snitt: 32,3 st
	56 % Totalt: 999 st Snitt: 37 st	43 % Totalt: 767 st Snitt: 28,4 st	

Uppdelningen mellan offentliga och privata remissinstanser under 1992 till 1996 är i stort sett oförändrad sedan den första femårsperioden. 56 procent av instanserna i tabell 11 är offentliga, jämfört med 55 procent i tabell 10. (Se de vänstra kolumnerna.) 43 procent av instanserna i tabell 11 är privata, jämfört med 44 procent i tabell 10. (Se de högra kolumnerna.)

Storleksförhållandet mellan kategorierna kultur och övrigt har däremot förändrats tydligt. De kulturella instanserna utgör under den andra femårsperioden hälften, 50 procent, av det totala antalet, att jämföras med 38 procent under åren 1987-1991. (Se de övre raderna.) Övriga instanser har på motsvarande sätt minskat från 62 till 49 procent. (Se de nedre raderna.)

Studerar vi tabellen närmare ser vi att kategorin offentligt/övrigt fortfarande är den största, trots att den gått ned förhållandevis kraftigt, från 43 procent i tabell 10 till 34 procent i tabell 11. (Nederst vänster i tabellerna.) Det genomsnittliga antalet övriga offentliga instanser per remiss är emellertid i princip detsamma under de båda femårsperioderna: 22,8 respektive 22,4 stycken.

Kategorin privat/övrigt har också den minskat. (Nederst höger i tabellerna.) I tabell 1 är andelen 19 procent, att jämföras med 15 procent i tabell 2. (Den proportionella minskningen är lika stor som för gruppen offentligt/övrigt, cirka 20 procent.) Genomsnittet per remisslista i denna cell har bara gått ned från 10 till 9,1.

Ingen av de båda grupperna övriga offentliga respektive övriga privata instanser har alltså påverkats *i sig* i någon större grad av förändringarna från tabell 1 till 2. Under hela den undersökta perioden har regeringen i genomsnitt kontaktat 22-23 offentliga och 9-10 övriga privata instanser.

Förändringen i storleksförhållandet i dikotomin kultur/övrigt tycks alltså inte ha sin grund i att regeringen valt bort vissa typer av instanser. Kategorin övrigt har proportionellt sett inte minskat i sig – det är kulturkategorin som vuxit. Framför allt syns detta bland de offentliga kulturella instanserna, som ökat från 12 till 22 procent (vilket i sig är en ökning med 83 procent. Se överst vänster i tabellerna.). Det genomsnittliga antalet offentliga kulturella instanser på varje remisslista har mer än fördubblats från 6,6 till 14,6 stycken.

Andelen privata kulturella instanser har också ökat något, från 25 till 28 procent. (Överst till höger i tabellerna.) Ökningen blir tydligare om det genomsnittliga antalet privata kulturella instanser på varje remisslista jämförs. Det har stigit från 13,5 till 18,5 stycken från den första till den andra undersökningsperioden.



### 3 Sammanfattning

Vi kan konstatera att inrättandet av kulturdepartementet sammanfaller med en intensifiering, av remissverksamheten på kultur och mediaområdet. Från den första till den andra femårsperioden har antalet remissutskick ökat med 50 procent. Det sammanlagda antalet kontaktade instanser ökat med 100 procent. Det genomsnittliga antalet instanser per lista gått upp med ungefär 25 procent.<sup>64</sup>

Under den första femårsperioden var media- och kulturemisslistorna vanligtvis mer omfattande än utbildningsremisserna.<sup>65</sup> Som påpekades i avsnitt 2.1.6 steg emellertid siffrorna för utbildningsdepartementet, såväl vad gäller antalet remisslistor som antalet kontaktade instanser, efter det man lämnat ifrån sig kulturpolitiken till kulturdepartementet. Inrättandet av det nya departementet kanske inte endast inneburit en intensifiering utan också en effektivisering av remissarbetet, både vad gäller kultur- och utbildningspolitiken.

Hur pass generaliserbara är då dessa resultat? Kan de appliceras på andra departement som reformerats? Det kan här vara intressant att jämföra med utvecklingen på två andra departement, nämligen civildepartementet och arbetsmarknadsdepartementet. Båda dessa påverkades som tidigare nämnts av 1991 års departementsreform.<sup>66</sup>

Från den första till den andra femårsperioden *minskade* det genomsnittliga antalet upprättade *remisslistor* per år för båda dessa två, medan antalet kontaktade *instanser* per lista *ökade*.<sup>67</sup> Sammantaget för dessa båda departement *och* utbildnings- och kulturdepartementen (samtliga remisslistor inräknade) innebär detta att det genomsnittliga antalet upprättade listor per år i stort sätt är oförändrat från den första till den andra femårsperioden. Det genomsnittliga antalet kontaktade instanser per år har dock ökat.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Det är signifikativt att ingen kultur- eller mediaremisslista upprättades 1991, men att flera listor (minst två) upprättades vart enda år under perioden 1992 till 1996.

<sup>65</sup> Se vidare avsnitt 2.2.1, Ekstam 1997, s 23.

<sup>66</sup> Resonemanget kring de fyra departementen bygger på en genomgång av samtliga remisslistor, gällande skrifter i SOU- och Ds-serierna, som upprättats vid departementen under perioden 1987 till 1996.

<sup>67</sup> Civildepartementet, genomsnittligt antal upprättade remisslistor per år, 1987-1991: 9,6 stycken; 1992-1996: 7,2 stycken. Genomsnittligt antal kontaktade instanser per lista, 1987-1991: 51 stycken; 1992-1996: 84 stycken.

Arbetsmarknadsdepartementet, genomsnittligt antal upprättade remisslistor per år, 1987-1991: 7,8 stycken; 1992-1996: 5,4 stycken. Genomsnittligt antal kontaktade instanser per lista, 1987-1991: 38 stycken; 1992-1996: 41 stycken.

<sup>68</sup> Samtliga fyra departement, genomsnittligt antal upprättade remisslistor per år, 1987-1991: 8 stycken; 1992-1996: 7,4 stycken. Genomsnittligt antal kontaktade instanser per lista, 1987-1991: 48,5 stycken; 1992-1996: 63 stycken.

De ovan diskuterade resultaten för utbildnings- och kulturdepartementen tycks alltså endast vara delvis generaliserbara: Ökningen av det genomsnittliga antalet kontaktade instanser verkar gälla flera departement. Däremot tycks inte en sådan ökning behöva innebära att ett departement nödvändigtvis gör fler remissutskick. Så tycks fallet åtminstone inte ha varit på civil- och arbetsmarknadsdepartementen.<sup>69</sup> I stället har dessa båda departement skickat ut varje enskild remiss till fler instanser. Tänkbart är att en av de bakomliggande idéerna till departementsreformer över huvud taget är just att kunna utöka kontakterna med samhällets olika intressen och lyfta in fler organisationer och instanser i den politiska beslutsprocessen. Den förändring som undersökningen identifierat har själv inte varit en utlösande faktor.

Uppsatsens grundläggande frågeställning har varit följande: ”Hur har inrättandet av kulturdepartementet påverkat regeringens remisskontakter på det kultur- och mediapolitiska området?” Generaliserbarheten hos undersökningsresultatet påverkas av operationaliseringen av denna fråga. Utifrån det givna empiriska materialet är det svårt att göra en operationalisering som resulterar i en hög validitet. Metoden får däremot sägas ha en hög reliabilitet. Den mäter alltså ett tämligen smalt fenomen med stor exakthet.

Åter till tabellerna 10 och 11. De stora procentuella förändringarna inträffar inom dikotomin kultur/övrigt. Under perioden 1987-1991 utgör de kulturella instanserna knappt 40 procent medan övriga representerar drygt 60 procent av samtliga registrerade remissinstanser. Under 1992-1996 utgör båda 50 procent. Andelen kulturella instanser har ökat. Andelen övriga instanser har minskat procentuellt sett, men jämför vi det genomsnittliga antalet instanser per lista ser vi att detta förblivit i stort sätt oförändrat. Regeringen kontaktade alltså i genomsnitt lika många övriga instanser per lista under båda femårsperioderna. Däremot kontaktade man betydligt fler kulturella instanser under den andra perioden än under den första.

Det är framför allt de offentliga kulturella instanserna som ökat, från 12 till 22 procent. Det genomsnittliga antalet instanser per lista för denna kategori har mer än fördubblats. En studie av själva remisslistorna ger vid handen att regeringen i kultur- och mediafrågor under den första femårsperioden ofta kontaktat kommunerna. Dessa sysslar inte primärt med kultur utan räknas till övriga offentliga instanser. Under den andra femårsperioden skickades motsvarande remisser emellertid också till kommunbibliotek, stadsteatrar, länsmuséer och liknande – det vill säga kulturella offentliga instanser. Regeringen har så att säga utökat sina kontakter ”längre ned” i den offentliga strukturen.

---

<sup>69</sup> I sammanhanget är det värt att notera att antalet upprättade remisslistor per år under perioden 1987 till 1996 fluktuerar betydligt kraftigare för kultur- och utbildningsdepartementen än för civil- och arbetsmarknadsdepartementen. Se vidare tabell 1, Ekstam 1997, s 18.

Denna förändring gäller såväl för åren 1992 till 1994, då regeringen var borgerlig, som för åren 1995 och 1996, då socialdemokraterna återtagit makten. Men dessa två perioder skiljer sig, som tidigare visats i avsnitt 2.2, vad gäller dikotomin offentlig/privat. (Eftersom båda dessa perioder hör den andra undersökta femårsperioden och alltså smälts samman i tabell 11 syns inte skillnaden i någon av de två sammanfattande tabellerna.) Den borgerliga regeringen kontaktade de privata instanserna något oftare än de offentliga. Under 1995 och 1996 kontaktade den socialdemokratiska regeringen däremot de offentliga instanserna klart oftare än de privata. Med undantag för 1988 (ett av undersökningens ”osäkra” år) var fallet det samma under hela den första femårsperioden.

Omslagen i dikotomin offentlig/privat tycks sålunda kunna förklaras av omslag i den politiska makten. Utan att ge oss ut på särskilt tunn is kan vi anta att en vänsterregering i större omfattning kontakter offentliga instanser medan en högerregering i större omfattning kontaktar privata instanser.

Någon tydlig trend i samband med riksdagsval i allmänhet har annars inte kunnat spåras. Det är rimligt att anta att ett val alltid påverkar remissarbetet på något sätt, men det empiriska materialet har alltså inte kunnat uppvisa något enhetligt resultat i denna fråga.

Sett till de två sammanfattande tabellerna 10 och 11 förblir uppdelningen mellan offentliga och privata instanser är i stort sett densamma under båda femårsperioderna. I runda tal är 55 procent av instanserna offentliga medan 45 procent är privata. Omslagen i och med skiftet till en borgerlig regering jämnas i tabell 11 ut av den följande nedgången för de offentliga instanserna under 1995 och 1996.

Uppgifterna i tabellerna 10 och 11 stämmer emellertid överens med den gemensamma trenden från de olika årsresultaten, nämligen att de remisser som inte primärt behandlar media i första hand gick ut till offentliga instanser, medan de privata instanserna är mer välrepresenterade på listorna till mediaremisserna. Antalet mediaremissor och antalet övriga remisser har varit förhållandevis jämn under hela tioårsperioden.<sup>70</sup> Att de offentliga instanserna är flest beror troligen på att regeringen under större delen av den undersökta perioden varit socialdemokratisk. Det faktum att de allmänskulturella remisslistorna oftast varit mer omfattande än mediaremisslistorna spelar antagligen likaså en roll i sammanhanget.

Förändringarna i dikotomin kultur/övrigt verkar som sagt inte vara kopplad till regeringsmaktens politiska färg. Här sker förändringen i stället i och med övergången från den första till den andra femårsperioden. En större andel kulturella instanser har dragits in i remissväsendet efter kulturdepartementets inrättande. Detta stämmer väl

---

<sup>70</sup> Av de 18 aktuella listorna från perioden 1987 till 1991 kan 10 stycken räknas som medialistor och 8 stycken som kulturlistor. Av de 27 aktuella listorna från perioden 1992 till 1996 kan 14 stycken räknas som medialistor och 13 stycken som kulturlistor.

med resonemanget tidigare ovan om att departementsreformen 1991 resulterat i breddade kontakter mellan staten och samhällets olika intressen och organisationer.

Nya instanser har alltså beretts tillfälle att delta i remissförfarandet. Innan uppsatsens avslutande diskussion vill jag här ägna några sidor åt att diskutera just hur olika typer av remissinstanser kan tänkas påverkas av detta deltagande.

### **3.1 Staten och organisationerna**

Det är framför allt de stora organisationernas, fackens och folkrörelsernas, deltagande i den politiska beslutsprocessen som behandlats av forskningen.<sup>71</sup> Avsnitt 3.1 ägnas åt en orientering i frågan. Vidare diskuteras det politiska inflytande som olika typer av kan tänkas ha.

Ett system som det svenska har också effekt på andra intressen i samhället. Ett företag som fungerar som remissinstans, till exempel, påverkas antagligen i och med sitt deltagande i processen, även fast de inte kan utöva någon direkt makt över politikerna. Det finns ingen enhetlig forskningstradition på detta område. I avsnitt 3.2 tänker jag därför göra ett försök att tydliggöra dessa intressens ställning med hjälp av ett teoriområde som fått sitt namn efter en text av Charles Taylor, betitlad ”The Politics of Recognition”.<sup>72</sup>

#### **3.1.1 Intensitetsproblemet och remissinstansernas inflytande**

Som vi såg i inledningskapitlet har granskningen av de organiserade intressenas funktion i den politiska processen blivit allt mer kritiskt hållen under de senaste tjugo åren. De positiva beskrivningar som länge dominerat har blivit föråldrade. Intressenas inflytande betraktas snarare som ett problem än som en tillgång.<sup>73</sup> Samtidigt påpekas att föreningsfriheten är en omistlig beståndsdel i en modern demokrati. I den svenska regeringsformens elfte kapitel står att förvaltning, i speciella fall även myndighetsutövning, kan anförtros ”bolag, förening samfällighet, stiftelse eller enskild individ.”<sup>74</sup>

Medborgarnas lojalitet gentemot staten går i mångt och mycket genom organisationerna. Lewin slår fast att principen om föreningsfrihet är lika grundläggande ”som den allmänna och lika rösträtten”.<sup>75</sup> Maktutredningen skrev i sin

---

<sup>71</sup> SOU 1990:44, s 182; Öberg 1994, s 26.

<sup>72</sup> Taylor & Gutman (ed.) 1994.

<sup>73</sup> SOU 1990:44, s 187 och s 390.

<sup>74</sup> RF 11:6

<sup>75</sup> Lewin 1992 s 31, citat s 22.

slutrapport att en demokrati *fordrar* självständiga organisationer, samtidigt som dessa kan utgöra ett hot.<sup>76</sup> På vilket sätt ”fordrar” en demokrati denna föreningsfrihet?

Organisationernas politiska roll beskrivs ofta mot bakgrund av vad som kallas intensitetsproblemet.<sup>77</sup> Begreppet fokuserar på en problematisk egenhet hos det demokratiska styrelsesättet:

I en demokrati låter man majoritetens vilja råda oberoende av intensiteten i medborgarnas önskemål. Preferenser skall ”räknas”, inte ”vägas”. Följden blir att en ljum majoritet ibland härskar över en starkt engagerad minoritet.<sup>78</sup>

En minoritet som uppträder som en samlad enhet har dock goda förutsättningar att göra sin röst hörd. Den enskildes resurser kommer ofta till korta, men en organisations samlade medel kan ge medlemmarna en auktoritet som proportionellt sett är större än vad deras antal ger intryck av. ”Votes count but resources decide” lyder en i statsvetenskapliga sammanhang välkänd maxim.<sup>79</sup> Lewin skriver:

Organisationerna är den praktiska lösningen på demokratins intensitetsproblem. Vi kan inte utforma den parlamentariska kanalen så att alla blir tillfredsställda. Därför öppnar vi ytterligare en kanal för medborgarnas inflytande över de politiska besluten – en korporativ kanal.<sup>80</sup>

För att kompensera de engagerade minoriteternas numerära underlägsenhet ger staten dem alltså möjligheten att aktivt delta i den politiska beslutsprocessen. Organisationerna ”koopteras” till beslutsprocessen.<sup>81</sup>

I en industriekonomi äger särintressena ofta stor förmåga att störa det politiska livet. Strejkvapnet är välbekant. Staten kan välja att hålla organisationen utanför, men, förutsatt att organisationen förmår kontrollera sina medlemmar, är det ofta mer fördelaktigt att integrera särintresset i beslutsstrukturen. Organisationen och dess ledare åläggs i och med detta ett ansvar att förankra beslut och att disciplinera de egna medlemmarna.<sup>82</sup> Medlemmarna i sin tur får en ny möjlighet att påverka politiska beslut. Som nämndes i avsnitt 1.4 anses den korporativa kanalen ofta vara mer effektiv än den parlamentariska.<sup>83</sup> För staten medför arrangemanget en tillgång till expertkunskap som annars inte alltid finns till hands i den politiska förvaltningen.<sup>84</sup>

---

<sup>76</sup> SOU 1990:44, s 161.

<sup>77</sup> Ibid., s 182.

<sup>78</sup> Lewin 1992, s 9.

<sup>79</sup> Rokkan efter Öberg 1994, s 26.

<sup>80</sup> Lewin 1992, s 22.

<sup>81</sup> Ibid., s 32.

<sup>82</sup> Offe i Berger (ed.) 1981, s 131; Öberg 1994, s 24.

<sup>83</sup> Öberg 1994, s 26; SOU 1990:44, s 192.

<sup>84</sup> Petersson & Söderlind 1993, s 67. Den politiska förvaltningsorganisationen är förhållandevis liten i Sverige.

Åtminstone en del potentiella trätöfrågor kan undvikas om olika väljargrupperns åsikter sonderats innan ett förslag presenteras. ”Kännedom om väljarnas åsikter”, skriver Holmberg och Esaiasson, ”är alltså aldrig onödig kunskap i ett demokratiskt system.”<sup>85</sup> Är beslutsfattandet folkligt förankrat blir det ”potentiellt mer politiskt effektivt”.<sup>86</sup>

Det vore naturligtvis befängt att tro att allt motstånd kan neutraliseras genom denna förankring, men icke desto mindre kan en motsträvig organisations ståndpunkt anses som försvagad om dess representanter redan på ett tidigt stadium fått tillfälle att yttra sig. ”Genom att begränsa antalet parter i tänkbara konflikter, och genom att organisationernas krav hålls inom acceptabla gränser, mildras eventuella konflikter”, skriver Öberg.<sup>87</sup> När politiken slutligen ska omsättas i praktiken deltar ofta organisationerna i själva implementeringsarbetet.<sup>88</sup>

Holmberg och Esaiasson slår också fast att en god kunskap hos staten om vilka åsikter som råder hos allmänheten innebär något mer än bara en arbetsteknisk fördel. Det innebär en förbättring av det politiska systemet i stort – ”ju mer politikerna känner till om väljarna desto bättre för demokratin.”<sup>89</sup>

Vilket inflytande kan då en remissinstans tänkas ha?

De stora centrala organisationerna på arbetsmarknaden har antagligen större förmåga att påverka än de många mediaföretag och muséer som förekommer bland kulturdepartementets remissinstanser. Olika kultur- och mediainstanser kan knappast betraktas som *intresseorganisationer* på samma sätt som de stora fackförbunden: Om LO representerar svenska förvärvsarbeters intressen, vilken samhällsgrupp företräder då egentligen mediaföretag och muséer? Ingen, förutom de egna anställda. De företräder *verksamheter* snarare än grupper.

Holmberg och Esaiasson påpekade att kännedom om väljarnas åsikter aldrig är ”onödig kunskap” i en demokrati.<sup>90</sup> Sådan kunskap får staten snarare från fackförbunden än från kulturinstitutionerna. Framför allt har facken (åtminstone en viss) förmåga att kontrollera sina medlemmar, att påverka politiska preferenser och att förankra kommande beslut.<sup>91</sup> Mediaföretag, muséer och andra enheter inom den kulturella sektorn kan inte tillhandahålla någon sådan förankring.<sup>92</sup>

---

<sup>85</sup> Holmberg & Esaiasson 1988, s 110.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Öberg 1994, s 23 f.

<sup>88</sup> Ibid., s 10; SOU 1990:44, s 180.

<sup>89</sup> Holmberg & Esaiasson 1988, s 110.

<sup>90</sup> Se ovan not 85.

<sup>91</sup> Se ovan not 82.

<sup>92</sup> Det samma kan sägas gälla för landets kommuner. De företräder geografiskt definierade grupper, inte grupper som definieras av gemensamma åsikter eller intressen, bortsett från intresset av den egna kommunens välbefinnande.

Kan då en organisation verkligen betraktas som kooperad av staten, bara för att den får fungera som remissinstans?

Kontakts en större intresseorganisation kan det ofta vara en del av ett kooperings-förfarande, i den mening som det omtalas i inledningskapitlet – staten ger organisationen en möjlighet att yttra sig och kanske påverka beslutet, samtidigt som organisationen kan påverka de politiska preferenserna i de egna leden. Vi kan kalla detta en ”hård” form av kooptering.

De instanser som besitter kunskap på olika områden men som inte har en lika stark förmåga att påverka de politiska preferenserna hos stora medborgargrupper – kultur- och mediainstanserna, högskoleinstitutioner – skulle med samma terminologi kunna betraktas som ”löst” kooperade. Staten kan antas kontakta dessa instanser för att de besitter expertkunskap inom vissa områden, snarare än för att påverka politiska preferenser. Vilket intresse kan en ”löst” kooperad instans ha av att fungera som remissinstans om vi nu antar att de inte kan förväntas få något direkt politiskt inflytande?

Själva koopteringen i sig kan ofta innebära en vinst. Öberg påpekar att staten kan erbjuda utvalda organisationer *officiell status*, ”det vill säga någon typ av erkännande eller till och med särställning som representanter för en intressegrupp”.<sup>93</sup> Vad har en ”löst” kooperad instans för intresse av denna officiella status?

### 3.1.2 ”The Politics of Recognition”

Olika gruppers behov av att bli erkända av statsmakten har ådragit sig ett ökat intresse från forskningens sida. 1994 utkom en antologi i ämnet, *Multiculturalism*. Dess centrum utgörs av en text av Charles Taylor med titeln ”The politics of Recognition”. Taylor skriver inte om intressegrupper i allmänhet utan om minoriteter, så kallade kollektiva sociala identiteter.<sup>94</sup> Dessa fungerar ofta som manifestationer av individens egen identitet, definierad av exempelvis etnicitet eller religion.<sup>95</sup>

För att en mer eller mindre organiserad minoritet ska kunna fungera som företrädare för sina medlemmar – för att de ska betraktas som en kollektiv social identitet – krävs ett erkännande från de andra aktörerna på den arena där minoriteten finns. ”The thesis”, säger Taylor, ”is that our identity is partly shaped by recognition or its absence.”<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Öberg 1994, s 23.

<sup>94</sup> ”Collective social identities”, Habermas i Taylor & Gutman (ed.) 1994, s 150.

<sup>95</sup> Den frankofona befolkningen i Quebec känner samhörighet i sitt språk och sin franskinfluerade kultur, de svenska samerna identifierar sig antagligen mer med samer i de andra skandinaviska länderna än med befolkningen i Stockholm. Situationen i Quebec analyseras i Buchanan 1991. Se exempelvis s 61-64.

<sup>96</sup> Taylor i Taylor & Gutman (ed.) 1994, s 25.

De organisationer som föreliggande uppsats tar upp företräder sällan etniskt definierade folkgrupper, snarare olika ekonomiska intressen. De riskerar inte att utsättas för förtryck på samma sätt som en religiös minoritet. Hur kan då "the politics of recognition" komma till användning i studiet av remissinstansers ställning i ett politiskt system?

Slår man upp ordet "recognition" i en modern engelsk-svensk ordbok<sup>97</sup> finner man att termen i politiska sammanhang betyder *erkännande* (att jämföras med den mer allmänna betydelsen *igenkännande*). I fallet "the politics of recognition" är det emellertid fråga om något mer än ett enkelt erkännande, i meningen ett medgivande av att en intressegrupp faktiskt existerar. Det handlar om en form av statusgivande – vad som ofta betecknas som ett *politiskt* erkännande.<sup>98</sup>

Jürgen Habermas noterar i en utläggning kring Taylors text att intressegrupper, liksom minoriteter, slåss mot marginalisering och brist på respekt för de egna åsikterna. De eftersträvar ett politiskt erkännande. Maktutredningen påpekar i sin slutrapport att en organisations blotta existens är ett uttryck för ett intresse, "en strävan att förändra samhället".<sup>99</sup>

I en tidigare antologi i ämnet, *Organizing interests in Western Europe*, framhåller Claus Offe i sin text just graden av erkännande från staten gentemot organisationerna som centralt för korporatismbegreppet över huvud taget.<sup>100</sup> En studie av "the politics of recognition" kan alltså i högsta grad vara till hjälp när de organiserade intressenas ställning ska diskuteras. De båda ämnesområdena har flera gemensamma beröringspunkter.

För den enskilde individen är erkännandet av ens existensberättigande ett centralt behov. Det är särskilt viktigt vinna erkännande från de personer som betyder mycket för individen själv, så kallade "significant others".<sup>101</sup> Från det organiserade intressets perspektiv utgör staten en sådan "significant other".<sup>102</sup>

Här ser vi kopplingen till den "löst" koopterade remissinstansens situation – att de bereds tillfälle att delta i remissarbetet innebär ett politiskt erkännande från staten.

---

<sup>97</sup> I det här fallet *Bonniers engelsk-svenska ordbok* 1987, s 337.

<sup>98</sup> Offe i Berger (ed.) 1981, s 135

<sup>99</sup> SOU 1990:44, s 174.

<sup>100</sup> Habermas i Taylor & Gutman (ed.) 1994, s 107 och s 116; Offe i Berger (ed.) 1981, s 136. Offe gör dessutom det intressanta påpekandet att koopteringen i första hand berör organisationsledningen, och att den ofta påverkar maktstrukturen i organisationen: "Positive political status allows an organization to enjoy partial immunity from its members [min kursiv] as well as from other organizations." (Offe i Berger (ed.) 1981, s 136 f.) Öberg påpekar i sin avhandling att ledningens funktion är inte bara att representera den egna organisationens intressen utan också att bilda opinion i de egna leden och där igenom förankra beslut. "Den uppgiften är inte oproblematisk", konstaterar Öberg. (Öberg 1994, s 24 f.)

<sup>101</sup> Taylor i Taylor & Gutman (ed.) 1994, s 26 och s 32. Terminologin har Taylor hämtat från G H Mead.

<sup>102</sup> Se t.ex. SOU 1990:44, s 188. Den allmänna opinionen kan sägas utgöra en annan "significant other".



Organisationen ges möjlighet att agera på samma arena som de politiska makthavarna och delta i den politiska beslutsprocessen – organisationen anses företräda något som staten är tvungen att ta hänsyn till.<sup>103</sup>

Behovet av att inlemmas i en officiell begreppsvärld är ingenting unikt för politiska aktörer. Det finns en rik litteratur som analyserar fenomenet från ett kunskapssociologiskt perspektiv. Karin Johannisson, professor i idéhistoria, konstaterar så till exempel att en åsikt som inte är accepterad, som ”inte låter sig inrymmas i den tillgängliga uppsättningen”<sup>104</sup> av åsikter, betraktas ofta som en avvikelse.

Att omfatta denna avvikande åsikt innebär att ställa sig utanför, i detta fall utanför den politiska arenan. En åsikt, för att hålla fast vid exemplet, måste tas upp bland övriga sanktionerade åsikter. Ett effektivt sätt för en intresseorganisation att i allmänhetens ögon få sina åsikter sanktionerade är just att på något sätt lyftas in i den politiska beslutsprocessen.

Habermas skriver i sin kommentar till ”The Politics of Recognition” att vi i samma stund som vi betraktar ett problem som ett politiskt problem – ett problem som ska hanteras med lagstiftning – tvingas arbeta med ”den konstitutionella statens byggnadskonst”.<sup>105</sup> Man skulle kunna säga, att när en organisation ges bereds tillfälle att fungera som remissinstans, ges den i och med detta möjlighet att delta i arbetet med denna byggnadskonst.

Vi kan sammanfattningsvis anta att en ”löst” koopterad organisation vinner ett politiskt erkännande från staten genom sin position som remissinstans, även fast de inte får något påtagligt politiskt inflytande, som t.ex. LO eller SAF. Vad är detta erkännande värt?

Antagligen inte så mycket i praktiska eller ekonomiska termer. Det bör snarare betraktas som ett ”socialt” fenomen – ett officiellt statusgivande från statens sida kan antas representera ett värde i sig för den kontaktade instansen. Pressen och mediasektorn har i sig redan förmågan att ”tilltala” regeringen genom att på ledarsidor och liknande kunna analysera, kommentera och kanske fördöma politiska beslut. Andra organisationer – olika studieförbund, lokala föreningar, professionella sammanslutningar – har inte samma möjlighet, åtminstone inte från början.

Men de ges en möjlighet att komma till tals med regeringen genom remissväsendet. Instanserna kan kommunicera direkt med den politiska makten.

---

<sup>103</sup> Habermas i Taylor & Gutman (ed.) 1994, s 122.

<sup>104</sup> Johannisson i Broberg, Eriksson & Johannisson (red) 1988, s 153.

<sup>105</sup> ”[...] to operate with the arcitectonics of the constitutional state [...]”, Habermas i Taylor & Gutman (ed.) 1994, s 122.

### 3.2 *Den intresserade staten*

Kulturdepartementets inrättande har medfört en kraftig ökning, nästan en fördubbling, av antalet kultur- och mediapolitiska remissinstanser. Sett till de två använda dikotomierna har alla typer av instanser har ökat. Den största ökningen märks bland de kulturella instanserna: innan departementsreformen utgjorde de knappt 40 procent av det totala antalet instanser, efter reformen har de utgjort de 50 procent. I absoluta tal har deras antal mer än fördubblats.

Framför allt har regeringen kontaktat allt fler offentliga kulturella instanser – kommunbibliotek, stadsteatrar, länsorkestrar och så vidare. Deras antal har tredubblats. Regeringen har ökat andelen kontaktade instanser längre ned i den statliga förvaltningen och minskat andelen instanser högre upp.

De privata kulturella remissinstanserna har likaså ökat kraftigt. Antalet kontaktade mediainstanser, organisationer för kulturproducenter och så vidare har fördubblats. Bland dessa märks flera instanser som kan antas vara ”löst” koopterade. Statens intresse av kontakter med samhällets olika organisationer och intresserepresentanter tycks onekligen ha ökat under den undersökta tioårsperioden.

Allt fler samhälleliga representanter har lyfts in i den politiska beslutsprocessen, må vara att vi lever i vad som beskrivits som en ”postkorporativ” tid. De har emellertid inte släppts in på en direkt beslutande nivå, i verksstyrelserna. I stället återfinns de på en rådgivande nivå. Ett fåtal representanter högt upp har bytts mot en mängd representanter längre ned. Bland dessa finns många som tidigare inte alls haft möjlighet att direkt delta i den beslutande processen. Man kan säga att dessa nu fått ett erkännande som politiskt intressanta aktörer, även fast de inte har något större direkt politiskt inflytande.

Avslutningsvis vill jag framhäva en ännu obesvarad men mycket intressant fråga som berörts tidigare i uppsatsen: Hur väljer staten vilka instanser som ska kontaktas? Utvärderas de noggrant eller väljs de ut mer godtyckligt? I sin rapport från 1997, *Demokrati över gränser*, skriver Demokratirådet: ”Få torde inbilla sig att det råder vattentäta skott mellan det politiska systemets nivåer. Men kunskapen om hur förbindelselänkarna ser ut är begränsad.”<sup>106</sup> Holmberg och Esaiasson får sammanfatta situationen:

Det är uppenbart att våra kunskaper om den politiska processen och om hur den representativa demokratin fungerar skulle bli bättre om vi visste lika mycket om politikerna som vi vet om väljarna.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Petersson, Hermansson, Micheletti & Westholm 1997, s 104.

<sup>107</sup> Holmberg & Esaiasson 1988, s 268.

## Bilaga: klassificeringssystem

Varje enskild remissinstans har kodats in i SPSS-databasen enligt följande klassificeringssystem:

- Rättslig instans
- Central myndighet
- Regional myndighet
- Lokal myndighet
- Universitet och högskolor m.m.
- Utredningar
- Affärsverk, bolag och stiftelser (centralt)
- Bolag och annan affärsverksamhet (regionalt)
- Bolag och annan affärsverksamhet (lokalt)
- Statliga sammanslutningar
- Regionala sammanslutningar
- Lokala sammanslutningar

De ovan nämnda instanstyperna har sedan slagits samman under benämningen *offentliga* instanser. Följande instanser har slagits samman under benämningen *privata* instanser:

- Partipolitisk sammanslutning
- Löntagarorganisation
- Arbetsgivareorganisation
- Producentorganisation
- Konsumentorganisation
- Branschorganisationer
- Intresseorganisationer för professioner
- Övriga intresseorganisationer
- Idésammanslutningar
- Företag (ej statliga)
- Bank- och finansinstitut
- Press och media
- Mellan- och överstatliga organisationer
- Icke-statliga internationella sammanslutningar
- Utländsk statlig myndighet

De tre sistnämnda instanstyperna (i de ytterst få fall de förekommer i det empiriska materialet) har räknats som privata eftersom de inte står under den svenska statens kontroll eller inflytande på sådant sätt som diskuteras i metodavsnittet.

Slutligen finns två ytterligare klassificeringar i systemet som stått kvar som sig själva:

- Övriga
- Vet ej

## Referenser

### Offentligt tryck

Samtliga remisslistor hörande till publikationer i serierna *Statens offentliga utredningar (SOU)* och *Departementsserien (Ds)* registrerade under åren 1987 till 1996 och upprättade vid utbildnings-, arbetsmarknads-, civil- samt kulturdepartementen. (Kulturdepartementet endast åren 1991 till 1996.)

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

SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommisionens förslag.*

Svensk författningssamling: SFS 1991:1468

### Tidningsartiklar

Mälarstedt, Kurt 1997. "Nytt veto ökar Clintons makt", *Dagens Nyheter* 13/7 s 9.

Petersson, Olof 1997. "Svenska medier medansvariga", *Dagens Nyheter* 2/9 s 4.

Vallinder, Torbjörn 1997. "Osmakligt, Petersson", *Dagens Nyheter* 7/9 s 4.

### Litteratur

Berger, Suzanne (ed.) 1981. *Organizing interests in Western Europe. Pluralism, corporatism, and the transformation of Politics.* (Cambridge University Press)

Broberg, Gunnar, Eriksson, Gunnar och Johannisson, Karin (red) 1988. *Kunskapens trädgårdar. Om institutioner och institutionaliseringar i vetenskapen och livet.* (Stockholm: Atlantis)

Buchanan, Allen 1991. *Secession. The Morality of Political Divorce from Fort Sumpter to Lithuania and Quebec.* (Boulder, San Fransisco, Oxford: Westview Press)

Ekstam, Mattias 1997. Originalversion av denna uppsats: *Den intresserade staten. Regeringens kontakter med särintressena, självständigt arbete (C-uppsats), Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet, ventilerad och godkänd september 1997. Stencil.*

Holmberg, Sören och Esaiasson, Peter 1988. *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige.* (Stockholm: Bonniers)

- Lewin, Leif 1992. *Samhället och de organiserade intressena*. (Stockholm: Nordstedts / Fritzes)
- Rothstein, Bo (red) 1995. *Demokratirådets rapport 1995: Demokrati som dialog*. (Stockholm: SNS Förlag)
- Petersson, Olof och Carlberg, Ingrid 1990. *Makten över tanken*. (Stockholm.)
- Petersson, Olof och Söderlind, Donald 1993. *Förvaltningspolitik*. (2:a upplagan. Stockholm: Publica / Fritzes)
- Petersson, Olof, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michele och Westholm, Anders 1997. *Demokratirådets rapport 1997: Demokrati över gränser*. (Stockholm: SNS Förlag)
- Taylor, Charles och Gutman, Amy (Ed.) 1994. *Multiculturalism*. (Princeton, New Jersey: Princeton University Press)
- Vaverka, Joakim 1996. *Demokrati i förändring. En studie av lobbying mot kommunikations-, arbetsmarknads- och jordbrukssektorerna i Sverige*. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen)
- Wockelberg, Helena (kommande PISA-rapport). *Departementsreformer som politisk strategi. Om regeringskansliets organisatoriska indelning och dess betydelse för intresseorganisationernas tillträde till beslutsprocessen*. Stencil. (Uppsala universitet)
- Öberg, Per Ola 1994. *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*. (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis / Stockholm: Almqvist & Wiksell International)

## Övriga källor

- Bonniers engelsk-svenska ordbok* 1987. (Glasgow: Collins / Stockholm: Bonniers)
- Nationalencyklopedin* 1992, 20 band. (Höganäs)
- Sveriges Grundlagar* 1992. (Stockholm: Riksdagen)
- Sveriges Statskalender* för åren 1987 till 1996. (1987-1993 Stockholm: Allmänna Förlaget / 1994-1996 Stockholm: Fritzes)

## 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 opinions-undersökningar.*
11. Wockelberg, Helena 1996. *Verksledningsdebatten. En analys av partiets 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 valutareglerna.*
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.*
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.*

## PISA-projektets rapporter

---

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 verksamheter.*
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 socialdemokratin 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)*
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.*

