

Avkorporativisering och lobbyism

– konturerna till en ny politisk modell

En bok från PISA-projektet

Jörgen Hermansson
Anna Lund
Torsten Svensson
PerOla Öberg

Demokratiutredningens forskarvolym XIII



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 1999:121

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se

Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Gotab, Stockholm 1999

ISBN 91-7610-755-8
ISSN 0375-250X

Förord

Ett av Demokratiutredningens uppdrag är att summera och värdera de senaste årens demokratiutredningar och demokratiforskning, ett annat att stimulera det offentliga samtalet om demokratin. Av de skälen har redan åtskilliga demokratiforskare medverkat på våra temaseminarier runtom i landet liksom i flera av våra debattorienterade småskrifter. Av de skälen ges också den här boken ut.

Det här är en av tretton böcker där drygt ett hundra forskare inom samhällsvetenskap och humaniora belyser olika aspekter av den svenska folkstyrelsens utveckling. Författarna är verksamma inom drygt tio vetenskapliga ämnesområden. Artiklarnas vetenskapliga kvalitet har vanligtvis säkerställts genom att författarnas kollegor granskat dem inom ramen för institutionernas forskarseminarier.

Forskarvolymerna har tillkommit efter en genomgång av den demokratirelevanta forskning som pågår på universitet och högskolor. En del forskare har ombetts att redovisa forskningsläget jämte sina egna, pågående eller nyligen avslutade studier. Andra har fått uppdraget att genomföra studier inom områden som forskningen eftersatt men som Demokratiutredningen behöver kunskap om. Tack vare att nästan alla som blivit ombedda också lämnat ett bidrag har denna breda, om än långt ifrån fullständiga exponering av våra kunskaper om demokratin blivit möjlig. Att forskarna ser det som en del av sin yrkesroll att leverera underlag för det offentliga samtalet är värt att notera med tillfredsställelse. Inte för att forskarna skulle sitta inne med alla svaren. Men för att deras olika teoretiska infallsvinklar och verklighetsbilder kanske kan göra det politiska samtalet mer insiktsfullt. Det är en mångfald som komplicerar.

Avkorporatisering och lobbyism

Att analysera lobbningens demokratiska för- och nackdelar är en av Demokratiutredningens uppgifter. Hur går det t.ex. med pluralismen, offentligheten och den politiska jämlikheten? I småskriften *Lobbning* (SOU 1998:146) gav vi utrymme för några olika erfarenheter och principiella perspektiv.

I den här boken redovisas resultaten från ett såväl teoretiskt som

FÖRORD

empiriskt ovanligt omfattande statsvetenskapligt forskningsprojekt. Som brukligt i våra skrifter har Demokratiutredningens ledamöter inte tagit ställning till bokens innehåll. När det gäller författarnas arbetsfördelningen har kapitel 1, 2, 3 och 5 författats av *Jörgen Hermansson*, *Torsten Svensson* och *Per Ola Öberg* tillsammans. *Anna Lund* ansvarar ensam för kapitel 4. Det allra sista kapitlet är forskarnas gemensamma sammanfattning.

Erik Amnå
Huvudsekreterare

Innehåll

1. ATT PÅVERKA DEMOKRATISKA BESLUT	9
Påverkan inifrån: demokrati och korporativism	10
Påverkan utifrån: aktioner, kontakter och opinionsbildning	12
En typologi över olika former av politiskt deltagande	13
Lobbying – innebörd och politisk betydelse	16
Den demokratiska utgångspunkten	18
2. DEN GAMLA MODELLEN VITTRAR BORT	21
Korporativismens innebörd	22
Besluts-korporativism	23
Berednings-korporativism	27
Kommittéväsendet	28
Remissväsendet	31
Genomförandekorporativism	34
Verkens styrelser	36
Rådgivande organ	38
Organisationernas förändrade roll	40
Avkorporativiseringens politiska innebörd	43
Det nya styrelseskicket	43
Maktens förskjutning och förändrade karaktär	45
3. NÄRINGSLIV, FOLKRÖRELSE OCH POLITISK MAKT	47
Frågor om det utomparlamentariska agerandet	48
Vilken kunskap har vi i dagsläget?	50
Företagens och organisationernas samhällskontakter	57
Professionaliseringen av samhällskontakter	64
Kontaktavdelningarnas historia	67
Kontaktavdelningarnas betydelse	68
Vad engagerar företagen och organisationerna?	70
Vilka offentliga företrädare kontaktar man?	75
Vilka vänder sig företagen till?	75
Vilka vänder sig organisationerna till?	80
Vad är syftet med kontakterna?	91
Sker det någon samordning?	95
Företagens och organisationernas politiska kontakter	102

INNEHÅLL

Bilagor	106
1. Urval och bortfall.....	106
2. Tabellbilaga.....	110
3. Enkätens utformning.....	111
4. POLITISK PÅVERKAN PÅ KONSULTBASIS	115
Utvecklingen i dag: Informell påverkan och intressegruppspluralism	116
Vad vet vi om informell påverkan?	117
Vilken bild frammanar debatten?.....	118
En påtryckarbransch på frammarsch?.....	121
Vikten av genomslag i media.....	123
Vad visar tidigare forskning om informellt politiskt deltagande?	125
En demokratisk idealsituation.....	131
Det ”offentliga rummet”	132
Kontroll över dagordningen.....	132
En preliminär tillämpning av idealsituationen.....	133
PR-företagens politiska verksamhet	135
Vad gör ett PR-företag?.....	136
En politisk konsultmarknad.....	137
Den politiska konsultverksamhetens utveckling och omfattning	139
Vem arbetar med politisk påverkan?.....	142
Hur går PR-företagen tillväga?	144
Konsult eller uppdragsgivare – varifrån kommer frågan?	144
Arbetsmetoder	147
Formulering av argument	148
”Indirekt” påverkan.....	149
”Direkt” påverkan	154
Etiska och moraliska riktlinjer	162
Vilka kundgrupper efterfrågar PR-företagens tjänster?	164
Portarna öppnas för lobbyister?.....	168
Sammanfattning av verksamhetens karakteristiska drag	171
Politisk konsultverksamhet ur demokratisk synvinkel	174
Effekter på det offentliga rummet – tillgänglighet och öppenhet	175
Effekter på de folkvaldas kontroll över dagordningen	177
Samtalet medborgare emellan: Konsultverksamhetens två ansikten	178
En unik strategi för varje unik fråga	181
Bilaga: Enkät	183

5. MEDBORGARNA, INTRESSENA OCH TRANSPORTPOLITIKEN	187
Samordnad politisk påverkan	187
Politisk påverkan inom transportsektorn.....	189
Transportsektorns nätverksorganisationer.....	196
Svenska Vägföreningen.....	197
Buss och samhälle.....	202
Rail Forum Sweden.....	204
Närsjöfartsforum/Sjöfartsforum	207
Svenskt Flyg	210
Alliansernas sammansättningar.....	214
Transportintressen i beslutsprocessen och i opinionsbildning....	219
Nätverksorganisationernas medverkan och genomslag i beslutsprocessen.....	219
Nätverksorganisationernas medverkan och genomslag i opinionsbildningen	224
Demokrati och intressekamp inom transportpolitiken.....	231
Bilagor	234
1. Svenska Vägföreningens styrelse	234
2. Medlemmar i Buss och Samhälle (1998-10-28).....	234
3. Medlemsföretag i Rail Forum Sweden.....	235
4. Närsjöfartsforums/Sjöfartsforums styrelse	236
5. Föreningen Svenskt Flygs styrelse.....	238
6. SVENSK DEMOKRATI PÅ TRÖSKELN TILL 2000-TALET	239
Konturerna till en ny politisk modell	240
Det finns flera olika möjligheter att påverka politiken.....	240
Korporativismen förtvinar gradvis men lever fortfarande.....	242
Det folkliga deltagandet minskar – eliternas engagemang ökar	243
Även storföretag satsar på politik – ibland med andras hjälp .	244
Två eliter med olika nätverk och skilda prioriteringar.....	245
Politiska konsulter för dem med resurser och för näringslivet	247
Trafikpolitik – lobbying och alliansbyggande	248
Ett mer pluralistiskt system	249
Vad händer med demokratin?	249
Vilka former av deltagande är effektiva?	251
Hur beaktas jämlikheten?	252
Hur påverkas möjligheten till insyn?.....	254
Noter.....	257

INNEHÅLL

REFERENSER	277
Intervjuer	277
Offentligt tryck och organisationstryck.....	278
Tidningar och tidningsartiklar.....	279
Litteratur och övrigt källmaterial	281
FÖRFATTARPRESENTATIONER	291
DEMOKRATIUTREDNINGENS FORSKARVOLYMER	293

1. Att påverka demokratiska beslut

Folkstyrelsen bygger på tanken att medborgarnas önskemål ska vägleda de politiska besluten. I en demokrati behövs därför fungerande metoder för medborgarna att förmedla sina åsikter till beslutsfattarna. De allmänna valen är naturligtvis ett av de viktigaste instrumenten för detta. Det är också anledningen till att det minskade valdeltagandet måste betraktas som ett allvarligt problem.

Alldeles bortsett från hur väl de allmänna valen fungerar, fordras emellertid ytterligare kanaler för att medborgarnas åsikter ska nå fram till de valda politikerna. Inte ens de mest utpräglade elitdemokraterna – de som inte anser att det är viktigt att många deltar i politiken och inte heller att elitens åsikter i varje läge behöver avspegla folkets – menar att de valda representanterna ska isoleras från det övriga samhället. Politikerna bör informera sig om de åsikter som finns bland medborgarna, och medborgarna har i sin tur rätt att framföra sina önskemål till dem som är utsedda att fatta besluten.

Hur en sådan kontaktverksamhet mellan politiker och väljare i realiteten går till kan emellertid variera i betydande grad. Vissa medborgare kontaktar personligen sina valda företrädare. Andra väljer att ingå i en medborgarsammanslutning som aktivt försöker påverka politikerna. Andra åter arbetar på en arbetsplats – ett privat företag eller en myndighet – som anser sig ha anledning att framföra synpunkter till dem som beslutar om angelägenheter som berör verksamheten. Organisationer, företag och myndigheter sköter i viss utsträckning sitt politiska deltagande själva, men tar ibland också hjälp av professionella rådgivare. Utgångspunkten för våra egna undersökningar inom ramen för forskningsprojektet *Politiska institutioner och strategiskt agerande* (PISA)¹ är att dessa verksamheter utgör den mer vardagliga sidan av vår representativa demokrati, och att mer kunskap om detta ger oss nyckeln till en ökad förståelse av det levande styrelseskicket.

Det övergripande syftet med denna skrift är således att beskriva och från demokratisk synpunkt karakterisera den styrelsemodell som präglar svensk politik på tröskeln till 2000-talet. Framställningen

inleds i detta första kapitel med att vi preciserar de begreppsliga verktyg som nyttjas i de följande kapitlen. Den empiriska analysen består av två typer av studier. I kapitel 2 och 3 tecknas de generella mönstren i det svenska styrelseskicket. Kapitel 4 och 5 ägnas däremot åt ett par mer specifika och moderna inslag i denna modell. I det avslutande sjätte kapitlet sammanfattas resultaten.

Påverkan inifrån: demokrati och korporativism

Oavsett i vilken egenskap medborgarna försöker påverka politiken kan de utnyttja olika metoder eller vägar för att nå fram till beslutsfattarna. Den grundläggande skiljelinjen går här mellan vad vi skulle kunna kalla för institutionaliserat och icke-institutionaliserat deltagande. För att precisera denna distinktion måste vi kunna klargöra innebörden av begreppet institution. Hur det ska gå till förefaller emellertid allt annat än självklart att döma av de olika definitionsvarianter som samhällsvetenskapen kan uppvisa. Vi anser att en institution ska förstås som *en mekanism som vilar på en regel eller en hel uppsättning regler som uppfattas, åberopas och erkänns av aktörerna*.² I det här fallet handlar det således mer bestämt om regler som avgränsar vilka som får delta i offentligt beslutsfattande. Dessa regler behöver inte vara formellt beslutade och nedtecknade, men ska av de centrala aktörerna legitimt kunna åberopas som ”något som gäller”. Det innebär att vallagarna och den parlamentariska styrelseformen är exempel på sådana regelsystem. Och den senare var enligt vår definition en institution långt innan den 1974 kodifierades i en skriven grundlag.

Inom ramen för ett institutionaliserat deltagande går rågången mellan demokratiskt och icke-demokratiskt grundade institutioner. Det institutionaliserade deltagande som baseras på demokratiska principer innebär givetvis medborgarnas deltagande i det parlamentariska systemet. Den enskilde medborgarens traditionella deltagande går då via partiarbete och valsedel, och därmed genom det representativa systemet. En annan central möjlighet att utöva inflytande är att själv vara ledamot i fullmäktige eller riksdag. Men också organisationer och företag kan inom ramen för ett demokratiskt system arbeta för att *deras* kandidater får plats i dessa organ genom att engagera sig i de politiska partierna. Det innebär att man med hjälp av sina anställda eller organisationsmedlemmar utnyttjar det *parlamentariska systemet*. Detta ligger i huvudsak vid sidan av det som uppmärksam-

mas i den här skriften. Det berörs mest i förbifarten och som ett specialfall i kapitel 2.

Institutionaliserat deltagande behöver dock inte nödvändigtvis vila på demokratiska principer. Tidigare fanns en regelrätt korporativ representation i den politiska församlingen genom ståndsriksdagen, något som försvann i och med representationsreformen 1866. En mer eller mindre institutionaliserad representation för korporationer förekommer emellertid fortfarande, fast nu i andra organ än i parlamentet och i mindre omfattning än tidigare. Medborgarsammanslutningar och organiserade intressen har nämligen kunnat påverka politiken inte minst genom direkt representation i statliga utredningar och andra mer permanenta förvaltningsorgan såsom statliga verkstyrelser. Denna inflytandeväg, när medborgarsammanslutningar ges en direkt möjlighet att delta i utformningen av offentlig politik, brukar benämnas *korporativism*.

Med det språkbruk vi förordar innebär således korporativism att vissa organiserade intressen ges en särställning genom att staten institutionaliserar sin kontakt med just dessa och därmed upphöjer dem till legitima deltagare i den offentliga beslutsprocessen. Vissa partsintressen kommer med andra ord att ingå som erkända inslag i det offentliga beslutsfattandet. Om detta skulle vara den dominerande deltagandeformen skulle vi ha att göra med ett rent korporativt system snarare än en demokrati. Rör det sig i stället om korporativa arrangemang inom ramen för en i övrigt fungerande parlamentarisk demokrati har vi snarare att göra med ett demokratiskt system med vissa orena inslag. I forskningen på området har Sverige vanligen fått utgöra det typiska exemplet på en sådan demokrati med starka inslag av korporativa arrangemang.

I detta avseende har det dock på senare tid skett en rad viktiga förändringar. Utredningsväsendet används idag annorlunda än tidigare: Under en lång period var stora utredningar med representation från partier och intresseorganisationer en mycket viktig del av den svenska modellen, men numera tillsätts i allt större utsträckning enmansutredningar och alla kommittéer ges i uppdrag att arbeta betydligt snabbare än förr. Sedan sju år tillbaka har dessutom intresseorganisationernas formella representation i förvaltningsmyndigheters styrelser upphört. Frågan om vad som i realiteten återstår av medborgarnas inflytande inom ramen för det korporativa systemet är ämnet för kapitel 2.

Det går givetvis också att tänka sig andra institutionella former av icke-demokratiskt deltagande än det korporativistiska, även om det senare är det vanligen förekommande, åtminstone inom ramen för de

västliga demokratierna. I ett nepotistiskt system är det släktskap som utgör den erkända grunden för politiskt deltagande medan det i ett klientelistiskt system är etnisk och kulturell identitet eller stamtillhörighet som avgör om man får audiens hos makthavaren.

Påverkan utifrån: aktioner, kontakter och opinionsbildning

Mot dessa institutioner står de andra formerna av påverkan där inte tillträdet till beslutsfattaren är begränsat till några få erkända och till beslutsstatus upphöjda parter. Deltagandet innebär i detta fall påverkan ”utifrån” och på partsintressets eget initiativ. De icke-institutionaliserade inflytandevägarna är många, men vi har funnit det lämpligt att dela in dem i tre huvudkategorier, en uppdelning som grundar sig på deras olika närhet till besluten: direkt påverkan på besluten, påverkan direkt mot beslutsfattarna samt påverkan av den allmänna opinionen.

Försök att direkt påverka politiska beslut vid sidan av de institutionaliserade inflytandevägarna innebär att man medverkar i någon typ av *direkta aktioner*. Här tar aktörerna handgripligen del i beslutet genom blockader och olika varianter av civil olydnad och försöker därmed påverka beslutssituationen eller förhindra vad som redan har blivit bestämt. Syftet kan visserligen vara att i första hand väcka opinion; aktörerna kanske inte ens tror att man direkt ska kunna förändra något. Det handlar ändå om att man *de facto* ingriper i beslutsprocessen.

En andra påverkansmetod av icke-institutionaliserad art som är central i vår framställning är de *direkta eller riktade kontakterna* med politiker och tjänstemän. Här handlar det om att aktören i personliga möten, via telefon, brevlades eller genom något annat medium kontaktar och direkt inriktar sig på någon eller några utvalda offentliga företrädare, vilka i sin tur kan påverka enskilda beslut. Även om den här typen av personkontakter kan ske väl så regelbundet och kanske också reglerat som i ett korporativt system, är det inte givet vem som ”dyker upp”. Det icke-institutionaliserade ligger i att det inte finns någon begränsning eller reglering av vem som ges chansen att tala för sin sak.

Detta sätt att genom direktkontakter utöva politiskt inflytande bör i sin tur särskiljas från sådan verksamhet som avser att indirekt påverka beslutsfattarna genom att riktas mot den allmänna opinionen eller andra för beslutsfattarna viktiga grupper. Detta senare betecknar

vi *opinionsbildning*.

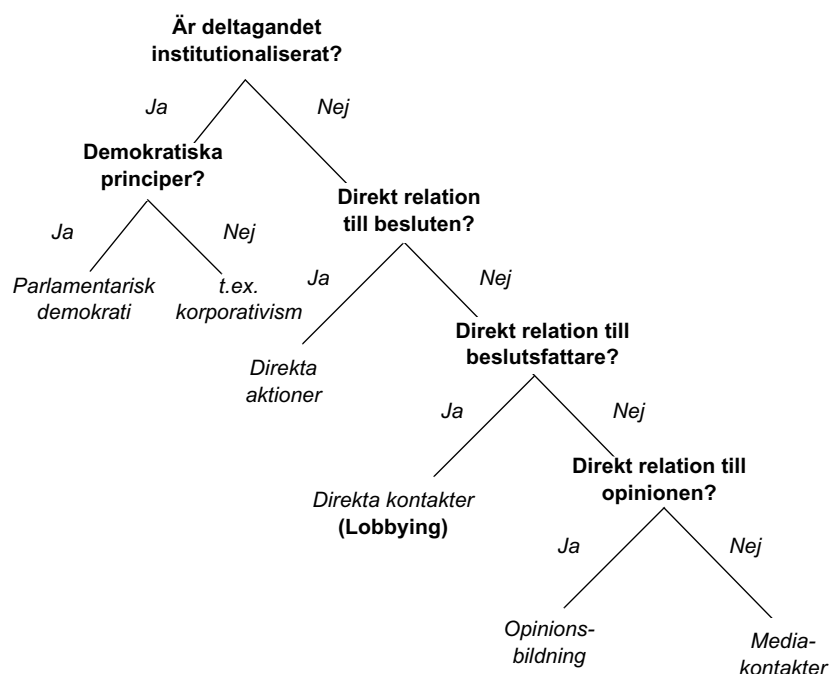
Det är möjligt att ta ytterligare ett steg bort från själva beslutet (eller om man så vill påverka i ett tidigare skede). Normalt föreställer vi oss att opinionsbildning innebär att aktörerna själva öppet deltar i den allmänna debatten. En annan indirekt variant av opinionspåverkan är att ta *kontakt med media* för att få sin ståndpunkt belyst utan att själv behöva uppträda öppet som debattör.

En typologi över olika former av politiskt deltagande

De distinktioner och begreppspreciseringar som vi gjort ger som resultat en typologi över olika former av politiskt deltagande. Den kunde ha sett annorlunda ut. I forskningen om medborgarnas individuella politiska agerande brukar man således presentera långa listor över olika sätt att delta.³ Den bakomliggande tanken är att man särskiljer de aktiviteter som individerna själva gör en åtskillnad mellan. Därmed blir det normalt sett också viktigt att beakta innehållet i en kontakt. Skillnaden mellan att skriva på en namnlista och att skänka pengar till stöd för samma politiska ändamål beror på en skillnad i vad man faktiskt gör. I vår föreställningsvärld är det däremot en skillnad mellan olika sätt att agera endast om det riktar sig mot olika håll.

Vår bakomliggande tanke är försöka fånga demokratiskt relevanta skiljelinjer. Från demokratisk synpunkt – vi återkommer till detta resonemang senare – är det inte bara viktigt att skilja mellan att direkt och öppet delta i opinionsbildningen och att göra det genom att påverka journalister och redaktörer. Även de övriga distinktionerna i nedanstående figur är relevanta i just demokratiskt hänseende.

Figur 1.1. Det politiska deltagandets former



Som vi redan påpekat går den avgörande tudelningen i figuren mellan ett institutionaliserat deltagande – aktörerna uppfattar, åberopar och erkänner ett gemensamt regelverk för det politiska deltagandet – och ett deltagande som inte är institutionaliserat. Man kan förvisso tänka sig att även de senare formerna av deltagande blir institutionaliserade, endera genom praxis eller genom formella beslut.⁴ Om man avgränsar möjligheterna till personliga kontakter med offentliga företrädare till en bestämd krets aktörer har lobbyismen förvandlats till korporativism eller någon annan form för icke-demokratisk representation. Till exempel kan det genom praxis utvecklas ett system där det är kontakterna med de stora branschorganisationerna och endast med dessa som anses giltiga för kommunikationsdepartementet. Och när arrangemang av typen Hagaöverenskommelser eller kontakter med Direktörsklubben blir allmänt vedertagna idéer för hur den ekonomiska politiken ska förankras har man också övergivit pluralismen till förmån för korporativa arrangemang.

Om de direkta aktionernas politik i sin tur institutionaliserades skulle det innebära att vissa aktörer *de facto* tilläts ingripa i beslutsprocessen genom att genomföra direkta och formellt sett olagliga

aktioner utan att man utdelade några påföljder. Man kan exempelvis tänka sig Greenpeace-anhängare som stoppar kärnkraftstransporter eller aktivister från Plogbillsrörelsen som avrustar kärnvapen utan att bestraffas; Eller att fackföreningsrörelsen genomför vilda strejker och storföretag bojkottar skatter de ogillar med politikernas goda minne. Dessbättre har vi inget vedertaget begrepp för ett sådant tillstånd annat än att vi då skulle hamna i en form av rättslöshet satt i system. Det vore en ordning där lagtrots i vissa fall godtas.

Vad gäller opinionsbildning är det fria ordet den demokratiska normen. Alla har i princip rätt att säga vad de så önskar och ingens uttrycksmöjligheter får begränsas. Det är emellertid fullt rimligt att det skulle kunna uppstå en institutionalisering också av opinionsbildningen så att deltagandet regleras med avseende på vem som ges tillträde till mediearenan. Om man med hänvisning till vem man är – exempelvis att man är regeringsföreträdare, industri- eller organisationsledare – också skulle anses ha given plats på DN-debatt eller i TV-soffan har vi således fått ett odemokratiskt opinionsbildningssystem. Om vi tillåter oss att dra slutsatser utifrån ett fåtal och till omfånget begränsade studier,⁵ förefaller vi vara tämligen nära en sådan situation.

Alla politiska aktörer – såväl individuella som kollektiva – kan alltså ägna sig åt en eller flera av dessa aktiviteter. En sådan aktör kan antingen välja att agera på egen hand eller med hjälp av konsulter, professionella personer eller företag som specialiserat sig på denna typ av verksamhet. Man kan även bygga allianser med andra aktörer som man delar intressen med. Det är de varianterna av deltagande som ska undersökas i denna skrift.

Efter kapitel 2 som i huvudsak behandlar det korporativa systemet kommer vi i tur och ordning att koncentrera oss på några viktiga aktörer som på detta sätt försöker utöva inflytande över politiken. De direkta aktionerna lämnas i stort sett därhän därför att den formen av deltagande i praktiken är en tämligen obetydlig del av vårt nuvarande styrelseskick.⁶ Kapitel 3 utgörs av en undersökning av de 1 200 största organisationerna i Sverige samt de 500 största företagen med avseende på direkta kontakter och opinionsbildning i dess olika former. I kapitel 4 undersöks de företag som specialiserat sig på politisk konsultverksamhet – de så kallade lobbyingkonsulterna. Här berörs flertalet icke-institutionaliserade påverkansformer som dessa professionella påverkare kombinerar i olika politiska kampanjer. I kapitel 5 koncentreras uppmärksamheten till en mycket speciell typ av stora allianser mellan olika typer av aktörer. Inom kommunikationssektorn har det blivit särskilt vanligt att sådant samarbete insti-

tutionaliseras i speciella organisationer. Vägföreningen, Rail Forum Sweden, Svenskt Flyg och Sjöfartsforum är exempel på sådana vars verksamhet ägnas uppmärksamhet i det kapitlet.

Lobbying – innebörd och politisk betydelse

En utgångspunkt för boken är föreställningen om att korporativismen är på nedgång samtidigt som lobbyismen alltmer tycks framstå som en viktig politisk deltagandeform. En viktig fråga blir då vad av det ovanstående som bör beskrivas som lobbying. Vår uppfattning är att det inte bör reserveras enbart för en viss typ av aktörer. Alla kan ägna sig åt lobbying, och det oavsett om ”lobbyisten” gör det själv eller med hjälp av någon annan.

I den allmänna debatten finns tendenser till att avgränsa lobbying till vem som utför aktiviteten snarare än till vad aktiviteten består i. Med en sådan missriktad begreppsbildning kommer den politiska påverkan som utförs av professionella och för syftet betalda lobbyister, informationskonsulter eller ”mäklare” – det som på norska så välfunnet kallas för en ”mellomman”⁷ – att betraktas som lobbying, medan motsvarande politikerkontakter som tas av Volvo, LO och Industriförbundet faller utanför. Detta är en avgränsning som förbiser att lobbying är en speciell typ av verksamhet som är oberoende av vem som utför den. Synsättet riskerar samtidigt att leda till att man idealiserar vissa typer av aktörer. Påverkansförsök av de traditionella intressegrupperna och idérörelserna betraktas utan förbehåll som traditionellt folkrörelsearbete, medan de som påverkar på uppdrag (lobbykonsulterna) ställs vid skampålen som ”de onda” som säljer sig till högstbjudande.

Vår linje innebär således att såväl enskilda medborgare som alla typer av organiserade intressen – alltifrån IOGT, Pingströrelsen, och Metallettan till Fondkommissionärerna, Åkarna och KREAB – kan använda sig av lobbying för att söka uppnå sina mål. Det är själva aktivitetens mer generella egenskaper som bestämmer om det ska kallas för lobbying eller inte. Detta handlar givetvis inte om mer konkreta kännetecken som att lobbying i någon sorts amerikaniserad variant enbart skulle innefatta det personliga mötet i ”lobbyn”, poängen är snarare att det är frågan om en icke-institutionaliserad kontakt, vare sig det sker skriftligt eller i ett personligt möte.

Alla typer av aktörer kan således syssla med lobbying. Av det följer emellertid inte att all verksamhet som syftar till påverkan ska

karaktäriseras som lobbying. Det skulle innebära att begreppet får en så urvattnad betydelse att det betyder allt och samtidigt ingenting. Påverkan i form av traditionellt parlamentariskt arbete, partiaktiviteter eller inom ramen för ett korporativt arrangemang bör inte benämnas lobbying eftersom dessa deltagandeformer innebär att man försöker utöva inflytande ”inifrån systemet”. Inte heller direkta aktioner eller olika varianter av opinionspåverkan bör innefattas under begreppet lobbying. I stället vill vi reservera lobbying för direkta kontakter med beslutande politiker eller tjänstemän som bereder ett visst ärende. Endast det som i figuren ovan benämns påverkan genom direkta kontakter betraktas således som lobbying.⁸ Det innebär att vi med lobbying menar *icke-institutionaliserade direktkontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka offentligt beslutsfattande*.⁹

Därmed inte sagt att de andra påverkansmöjligheterna är mindre viktiga. Det kan mycket väl vara så att opinionsbildning – där man själv deltar eller indirekt påverkar opinionen genom att förmä media att förmedla sina synpunkter – både är vanligare och har större genomslagskraft. I en politisk påverkanskampanj ingår väldigt ofta både lobbying och opinionsbildning. Det är också skälet till att vi i den här skriften inte bara koncentrerar oss på den del som vi själva anser bör benämnas lobbying, utan försöker att med ett bredare grepp reda ut vilka påverkansvägar som kollektiva aktörer försöker utnyttja i dagens Sverige.

Vi vill ytterst sett förstå hur ett system fungerar. Av metodiska och rent forskningspraktiska skäl finns anledning att identifiera och undersöka separata former av politiskt deltagande, men vi är i grund och botten intresserade av styrelseskicket i dess helhet. De alternativ som i realiteten har någon relevans – korporativism, pluralism och juridisk demokrati¹⁰ – kan preciseras som kombinationer av olika deltagandeformer enligt nedanstående figur:

Figur 1.2. Tre alternativa styrelseskicket

	Parlamentarisk demokrati plus		
	Korporativa arrangemang	Lobbying	Opinionsbildning
Korporativism	X	X	X
Pluralism		X	X
Juridisk demokrati			X

De tre alternativen skiljer sig åt med avseende på hur pass direkt som de organiserade intressena är involverade i det offentliga beslutsfattandet. Opinionsbildning är en del av samtliga varianter som här beaktas. Förekomsten av lobbying är enligt detta sätt att se inte någon skiljelinje mellan korporativism och pluralism, men väl mellan pluralism och juridisk demokrati. Den form av korporativism vi känner från våra demokratier – ibland särskiljs den från äldre varianter av korporativism med hjälp av tillägg som ”neo” eller ”fri” – rymmer inte bara korporativa arrangemang, utan även lobbying och opinionsbildning.¹¹

Den demokratiska utgångspunkten

Det som i grund och botten motiverar ett studium av det politiska deltagandets olika former är att deltagandet både utgör centrala delar av och har avgörande effekter på demokratin. Hur dessa olika typer av aktiviteter ska värderas utifrån demokratiska principer kommer att diskuteras mera utförligt i det avslutande kapitel 6. Redan inledningsvis vill vi dock peka ut vad som från demokratiska utgångspunkter bör ägnas särskild uppmärksamhet i en analys av enskilda medborgares och sammanslutningars politiska deltagande.

Flertalet framställningar om demokratins tillstånd brukar utgå från Robert Dahls berömda idealtyp,¹² som preciserar en fullkomlig demokrati med hjälp av fem kriterier:¹³

- *politisk jämlikhet* präglar beslutsprocessen
- beslutsprocessen ger möjlighet till ett *effektivt deltagande*
- den politiska beslutsprocessen ger möjlighet till *upplyst kunskande*
- folket eller dess företrädare har *kontroll över dagordningen*
- *alla vuxna* som permanent lyder under lagarna *tillhör folket*

I sin avhandling om demokratin inom partierna kritiserar Jan Teorell detta val av demokratisk utgångspunkt. Problemet sägs vara att Dahls kriterier underförstår ett direktdemokratiskt ideal där normen är direkt delaktighet i beslutsfattandet.¹⁴ Det är i förlängningen av detta argument inte heller klart vad man utifrån Dahl ska kräva av den ”reellt existerande” representativa demokratin, den formen för demokrati som äger relevans för vår framställning. Vi är på den här punkten inte ense med Teorell, utan tror att problemet snarast har att göra med hur Dahls kriterier preciseras och operationaliseras. Inget av dessa kriterier blir ointressant i en representativ demokrati.

Allt annat lika är således de former av deltagande att föredra som ger alla lika reella möjlighet att utöva inflytande över det offentliga beslutsfattandet. Givet samma *ceteris paribus*-antagande följer också att vi från demokratiska utgångspunkter förordar de deltagandeformer som ger medborgarna utrymme för ett politiskt engagemang som är meningsfullt i den meningen att det kan ha verklig effekt på de beslut som fattas inom ramen för det offentliga. Den politiska beslutsprocessen bör för det tredje vara utformad så att deltagarna har reella möjligheter att bilda sig en uppfattning om de alternativ som står till buds. Det är sedan folket eller dess representanter som bör ha kontroll över dagordningen. Det är inte bara i själva beslutsfasen som folkmakt och politisk jämlikhet bör råda. Även makten över vad som politiseras bör värderas utifrån samma slags kriterium. Och sist och slutligen hör det till demokratins grundläggande värde att deltagande i politiken bör ha en allmän karaktär. De politiska deltagandeformerna kan därför värderas utifrån ett kriterium som säger att ingen mera permanent bör vara utesluten från möjligheten att utöva inflytande.

Det säger sig självt att dessa kriterier inte alls behöver vara enkla att tillämpa i praktiken. En av de komplikationer som vi avslutningsvis blir tvungna att hantera är det faktum att vi ytterst sett egentligen inte är intresserade av att värdera enskilda deltagandeformer, utan ett system eller en kombination av deltagandeformer. Svensk politik är i realiteten en blandmodell, där den renodlade parlamentariska demokratin lever i symbios med andra mer eller mindre harmonierande former för politiskt deltagande.

En annan tänkbar svårighet är att de fem kriterierna tenderar att glida samman. Det finns en risk att man värderar samma fenomen flera gånger, dvs att en och samma förtjänst eller brist blir konterad mer än en gång. Ett sätt att hantera detta problem är givetvis att noggrant precisera sitt analysverktyg så att de fem kriterierna går att hålla isär. En annan möjlighet, som vi kommer att ta fasta på, är att för enkla genom att slå samman några av kriterierna. Det fjärde kriteriet, kontroll över dagordningen, bör utgå därför att det särskiljer en bestämd fas av beslutsprocessen. De resterande kriterierna bör gå att tillämpa på den fasen liksom på övriga faser av beslutsprocessen. Det femte kriteriet, alla vuxna skall vara inkluderade, kan uppfattas som en aspekt av det första. Det handlar om en viktig del av den politiska jämlikheten. Vi menar således att det i grund och botten går att urskilja tre demokrativärden, som bör ligga till grund för en slutgiltig bedömning av svensk demokrati: meningsfullt folkligt *deltagande*, politisk *jämlikhet* och *öppenhet* för insyn.¹⁵

1. ATT PÅVERKA DEMOKRATISKA BESLUT

Samhället har genomgått omvälvande förändringar, men det är fortfarande den klassiska demokratins ideal som ska förverkligas. Den politiska makten ska kunna återföras på folket självt – som den svenska grundlagen proklamerar: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”. Folkmakten ska vidare utövas under jämlika former – sinnebilden är givetvis den allmänna och lika rösträtten. Och den politiska maktutövningen och dess mekanismer ska slutligen ligga i öppen dager. Den demokratiskt förankrade makten måste alltid tåla ljuset. Precis som på den grekiska agoran bör även den moderna demokratins maktutövning vara synlig och begriplig för var och en som bemödar sig att förstå de politiska sammanhangen.¹⁶

2. Den gamla modellen vittrar bort*

Det svenska styrelseskicket kunde tidigare lämpligen beskrivas som ett slags legering av parlamentarism och korporativism. Den sittande regeringen var förankrad i riksdagens partigrupper. Organisationerna, särskilt de som hävdade löntagarnas, arbetsgivarnas och böndernas intressen, spelade en avgörande roll för politikens inriktning inom sina respektive områden. Numera anses det däremot vara ett mer eller mindre allmänt accepterat faktum att korporativismen, som en del av den gamla svenska modellen, har gått i graven; den förr så träffande benämningen förmår inte längre fånga de väsentliga dragen i den svenska styrelseformen. Denna nya sanning om svensk politik lanserades först av den svenska maktutredningen. Tesen har därefter upprepats av bland andra Leif Lewin i *Sambället och de organiserade intressena* – ”det lossnande greppet” är där den metafor som nyttjas – och Jörgen Hermansson i *Politik som intressekamp* – under rubriken ”Från ämbetsmannastat via korporativism till en partistat”.¹⁷

Tesen om korporativismens död liknar emellertid fortfarande mest en gissning. Dess empiriska underbyggnad är långt ifrån vetenskapligt tillfredsställande. Maktutredningens påstående åtföljs av tämligen magra belägg. Lewin har en mer systematisk ansats, men lider av att hans data ursprungligen samlades in utifrån helt andra syften. Hans avgörande bevis blir till sist beslutet att formellt avskaffa intressegruppsrepresentationen i de statliga verkens styrelser. Vilka intressen de kvarvarande ledamöterna reellt sett företräder undersöks däremot inte. Om korporativismen som institution lever vidare har vi således ingen vetskap om. Hermanssons undersökning, slutligen, begränsar sig till beslutsfattandets beredningsfas – det empiriska materialet hämtas från kommittéväsendet – och bygger dessutom på ett speciellt urval av politiska områden. De drygt hundra beslutsprocesserna tenderar alla att höra hemma i kategorin politiska stridsfrå-

* Kapitlet är en omarbetad och utvidgad version av Hermansson, Svensson & Öberg 1997.

gor med den risk för snedvridning av resultatet detta kan tänkas medföra.

Det huvudsakliga syftet med detta kapitel är mot denna bakgrund att utsätta tesen om korporativismens död för en ordentlig prövning. Ambitionen är att tillhandahålla ett vetenskapligt nöjaktigt svar på frågan om vad det blivit av den svenska korporativismen.

Korporativismens innebörd

Som man frågar får man svar. Denna enkla formulering är väl snarast uttryck för en sorts folklig visdom, men kan icke desto mindre sägas fånga kärnan i det vetenskapliga förhållningssätt som går under benämningen kritisk rationalism och förknippas med filosofen Karl Popper. En bedömning av hur korporativismen har utvecklats beror givetvis ytterst av hur samhällsutvecklingen faktiskt har gestaltat sig. Men bedömningen är också beroende av hur vi definierar och hur vi mäter fenomenet korporativism.

När det gäller den svenska korporativismen kan man emellertid undra om det egentligen spelar så stor roll hur vi exakt väljer att precisera begreppen. Den empiriska forskningen om hur korporativismen varierar i olika länder har visat att Sverige ligger i topp och att resultat gäller nästan oavsett hur man har definierat och mätt korporativism. Förslagen på definitioner och mätinstrument är då ändå ganska många och disparata. I något fall handlar det därtill om direkt olämpliga definitioner; man tenderar att blanda samman korporativism med såväl dess förutsättningar som dess effekter.¹⁸ Det faktum att slutsatsen blir ungefär densamma nästan oavsett hur man mäter, säger oss en hel del om hur verkligheten är beskaffad. Flera olika egenskaper hos västvärldens industriländer har samvarierat under efterkrigstiden. Men att låta sådana empiriska samband påverka begreppsbildning och utveckling av mätinstrument är inte att rekommendera.

Vår utgångspunkt, som närmare utvecklades i kapitel 1, är att korporativism avser ett särskilt sätt att arrangera det offentliga beslutsfattandet. Det handlar om att *organiserade intressen under institutionaliserade former medverkar i den offentliga beslutsprocessen*. Vi anser att detta någorlunda tar fasta på kärnan i det annars ganska spretiga begrepp som lanserades av Philippe Schmitter,¹⁹ den nutida statsvetare som mer än någon annan förknippas med den moderna korporativismforskningen. Det knyter dessutom väl an till den innebörd som Gunnar Heckscher redan i slutet av 1930-talet gav åt begreppet fri

korporativism.²⁰ Det yttersta uttrycket för korporativism i vår bemärkelse är att korporationer själva direkt deltar i det parlamentära beslutsfattandet, något som lämpligen kan benämnas *beslutskorporativism*. I konsekvens med detta kan vi dessutom urskilja olika former av *beredningskorporativism* respektive *genomförandekorporativism*. Dessa olika typer av korporativism bör rent begreppslikt särskiljas från sådant som intresseorganisationers makt eller förekomsten av politiskt samförstånd. Det är däremot möjligt att empiriskt pröva om det finns ett samband mellan korporativism och makt och mellan korporativism och samförstånd.

Förutom dessa påpekanden kan det finnas anledning att upprepa vad vi sade i det första kapitlet om alternativen till korporativism. Vad är styrelseskicket om det nu inte är korporativt? Med utgångspunkt från ovanstående definition är det meningsfullt att urskilja två alternativa ordningar.²¹ Vi kan tänka oss ett system med medverkan från de organiserade intressena utan att detta regleras formellt eller informellt. Med tanke på litteraturen på området bör en sådan ordning benämnas intressegruppspluralism eller enbart *pluralism*. Den tredje modellen innebär kort och gott att de organiserade intressena hålls borta från det offentliga beslutsfattandet. Styrelseskicket får då i huvudsak den karaktär som föreskrivs i konstitutionen och doktrin-historiskt är *juridisk demokrati* en lämplig benämning.²²

Beslutskorporativism

Från en strikt konstitutionell synpunkt upphörde den svenska korporativismen för mer än hundra år sedan. Korporativismen – en rättsligt reglerad och systematiskt tillämpad grupprepresentation i politiskt beslutande organ – gick i graven i och med avskaffandet av ständsriksdagen 1866. Någon motsvarande ordning har sedan dess formellt sett aldrig tillämpats.

Man kan dock notera att idéer om att konstitutionellt återuppliva beslutskorporativismen länge närdes inom delar av den politiska högern.²³ Främst kom detta till uttryck vid tiden för det demokratiska genombrottet, då vissa konservativa lanserade tanken att en korporativt sammansatt första kammare skulle kunna tjäna som en kvalitetsgarant och motvikt till den demokratiskt valda andra kammaren. Korporativismen uppfattades således som ett tänkbart alternativ till vänsterkrafternas demokrati. Även om man kunde knyta an till den egna historien, var det uppenbart att inspirationen i första hand hämtades från den samtida diskussionen på kontinenten.²⁴ Som

ett slags sammanfattande bedömning, bör dock framhållas att det i Sverige aldrig fanns något starkt stöd för dessa idéer, inte ens bland de konservativa.

Bedömningen av den svenska besluts korporativismen blir inte nödvändigtvis lika kategoriskt avvisande om vi i stället anlägger ett mer realistiskt perspektiv. Vi frågar oss då om det i svensk politik regelmässigt, som ett slags *de facto* verkande politisk institution, förekommit att representanter för organiserade intressen haft möjlighet att medverka i det parlamentariska beslutsfattandet. Det är främst två välkända omständigheter som då kan framhållas.

Inom vissa partier, främst socialdemokraterna men även centerpartiet, har det varit kutym att i olika sammanhang reservera platser för olika delar av rörelsen. Fackföreningsrörelsen har således alltid haft några av sina främsta företrädare placerade i det socialdemokratiska partiets ledande organ, och i praktiken även haft ett antal platser vikta för sig i riksdagen.²⁵ Är denna form av facklig-politisk samverkan ett slags korporativism? Ja möjligen bör det förstnämnda benämnas korporativism. Det tycks nämligen i stort sett bara vara en formalitet att i den socialdemokratiska partistyrelsen byta ut den avgående LO-ordföranden mot den nye. Företeelsen är då uttryck för något mer än enbart ett empiriskt mönster. Det är en sedvana som vuxit sig fast och blivit till en institution. Så vill vi däremot inte karakterisera förekomsten av fackföreningsfolk i den socialdemokratiska riksdagsgruppen. Att företräda LO är givetvis ett starkt kort när man inom socialdemokratien lägger fast sina riksdagslistor, men här handlar det snarast om en mobiliseringsstärkande realitet som en valstrategiskt bevandrad valberedning är tvungen att beakta. Det handlar även här om ett empiriskt mönster som vissa givetvis försöker åberopa som om det vore en institution, men när det kommer till kritan kan LOs dominans ifrågasättas och även motverkas genom helt andra typer av hänsynstaganden.

Det brukar också ofta framhållas att vissa yrkesgrupper eller intressen av tradition haft monopol på sin sektor inom riksdagen. Sinnebilderna för den svenska korporativismen är den ordning som tidigare rått inom jordbrukspolitiken. De föreningsaktiva jordbrukarna fanns starkt representerade i riksdagen och dominerade fullständigt i jordbruksutskottet. När jordbrukspolitiken skulle utredas hämtades en stor andel av kommitténs ledamöter från jordbruksutskottet och lantbrukets intressesammanslutningar. Efter det att riksdagen fattat sitt beslut tilldelades jordbrukets egna organisationer en aktiv roll i själva genomförandet och var starkt representerade i jordbruksmyndigheternas styrelse. Möjligen var jordbrukspolitiken

2. DEN GAMLA MODELLEN VITTRAR BORT

extrem i detta avseende, men det kan inte uteslutas att mönstret går igen även på flera andra områden.

För att i någon mån kunna ta ställning till detta har vi gjort en egen undersökning av fyra av riksdagens utskott.²⁷ En tänkbar indikator på förekomsten av beslutskorporativism är här utskottsledamöternas yrkesbakgrund. En annan indikator är ledamöternas organisatoriska bakgrund, särskilt om de innehaft förtroendeuppdrag i yrkessammanslutningar eller klassorganisationer. Nedanstående tabell visar utvecklingen sedan början av 1970-talet, dvs. sedan Sveriges riksdag fick sin nuvarande utskottsindelning.

Tabell 2.1. Andel utskottsledamöter med yrkesbakgrund inom sektorn samt med förtroendeuppdrag i klassorganisation inom sektorn

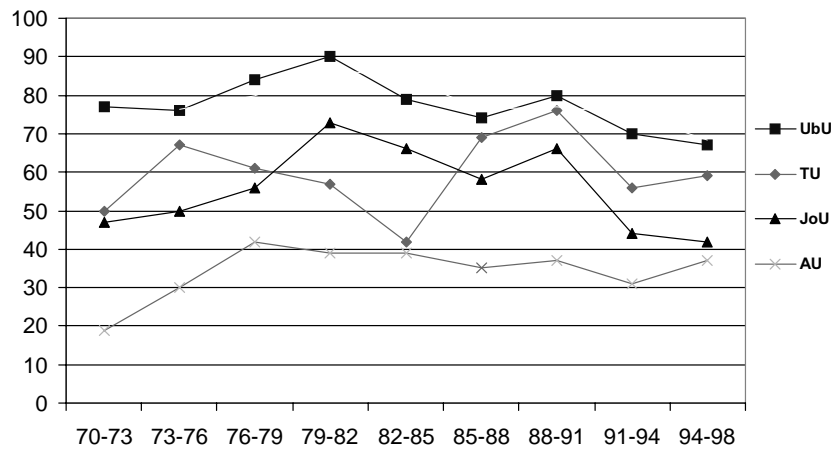
	1970– 73	73– 76	76– 79	79– 82	82– 85	85– 88	88– 91	91– 94	94– 98	Tot.
Yrkesbakgrund inom sektorn										
Jordbruksutskottet	62	59	62	60	66	61	38	35	32	52
Arbetsmarknadsutskottet	15		30	29	16	18	12	17	20	19
Utbildningsutskottet	50	46	47	58	61	56	68	42	42	52
Trafikutskottet	23	27	16	27	16	28	30	29	28	25
Uppdrag i klassorganisation										
Jordbruksutskottet	37	44	56	50	53	48	36	12	12	36
Arbetsmarknadsutskottet	31		48	48	45	32	44	47	32	40
Utbildningsutskottet	3	15	9	6	15	0	0	0	5	6
Trafikutskottet	17	20	6	10	6	9	5	0	5	8

Oavsett utskott slås man av att den egna sektorn är väl representerad inom respektive utskott. Jordbrukare och skolfolk har som synes haft en särskilt stark ställning inom respektive sakområde. Båda dessa yrkesgruppers position har emellertid kraftigt försvagats under senare tid och skiljer sig nu bara marginellt från motsvarande yrkesgrupper inom arbetsmarknads- och trafikutskottet.

Jordbrukets starka politiska ställning framträder även om vi i stället uppmärksammar ledamöternas organisatoriska bakgrund. Under vissa mandatperioder har mer än hälften av utskottets ledamöter haft en bakgrund som förtroendevald inom böndernas egen intresseorganisation, LRF. Böndernas position har emellertid försvagats märkbart under senare tid. Av tabellen framgår dessutom att jordbruksutskottet inte är unikt. Även arbetsmarknadsutskottet utmärks av att dess ledamöter haft uppdrag inom olika klassorganisationer, i detta fall i huvudsak någon av löntagarorganisationerna. Här har också dessa organisationers försvagning varit mera måttlig.

Frågan är nu om detta mönster lämpligen bör uppfattas som uttryck för ett slags besluts korporativism, som en sorts informell förlängning av den gamla ståndsriksdagen i det moderna demokratiska parlamentet. Det vore i så fall jordbrukets ställning som bäst passade för en sådan tolkning. Och då blir slutsatsen också att korporativismen kraftigt har urholkats under senare tid. Alternativet är att tolka detta mönster som uttryck för en långtgående specialisering inom riksdagen. Partipolitiken kännetecknas av en funktionell sektorisering. Denna tolkning får ett tydligt stöd om vi ser ledamöternas olika uppdrag. I nedanstående diagram återges andelen ledamöter med offentliga uppdrag, i kommittéväsendet och i myndigheter, eller privata engagemang inom respektive sektor.

Figur 2.1. Andel ledamöter med uppdrag inom sektorn



Mönstret är mycket tydligt. Utskottsledamöterna är specialiserade inom sitt eget sakområde. En statistisk kontroll visar att ledamöterna skaffar sig fler uppdrag inom den egna sektorn ju fler mandatperioder de tillhör utskottet. Samtidigt finns också en svag tendens till minskning av denna typ av specialisering, vilket kan förklaras av en ökad omsättning av ledamöterna under senare mandatperioder.

Slutsatsen av denna genomgång blir därmed att den svenska riksdagen, åtminstone på dessa fyra områden, präglas av en mer eller mindre långtgående specialisering. Vissa intressen torde därmed ha särskilt stort inflytande över den offentliga politikens utformning inom sitt eget område. Detta empiriska mönster kan även uppfattas som en indikation på förekomsten av besluts korporativism. Den variation som förekommer visar i så fall att korporativismen märkts

av olika mycket inom olika sektorer – dess kärnområden har varit jordbruks- och arbetsmarknadspolitiken där respektive klassorganisationer haft en synnerligen stark ställning. Utvecklingen över tid indikerar dessutom att korporativismen har avtagit kraftigt inom jordbrukspolitiken, men mera måttligt inom arbetsmarknadspolitiken. Frågan är emellertid om mönstret kan ges en sådan tolkning. Förhåller det sig verkligen så att klassorganisationernas representation i vissa utskott kan ses som ett slags *de facto* institutionalisering av dessa korporationers deltagande. Här är vi, i brist på riktigt bra data, ändå en aning skeptiska. Vi tror att det är betydligt mera rimligt att se just detta empiriska mönster som en bieffekt av specialiseringen, vilket i så fall talar för att det inte gör skäl för beteckningen korporativism. Sammanfattningsvis betyder detta också att vi därmed även kan avföra tanken om att det i det fördolda skulle finnas en livaktig besluts-korporativism.

Beredningskorporativism

Det är i första hand två former för beredningskorporativism som forskare brukar uppmärksamma: de organiserade intressenas deltagande i kommitté- respektive remissväsendet. Det är således på dessa områden som vi har möjlighet att utnyttja resultat från tidigare forskning, men det är också här som vi funnit anledning att genomföra vissa egna primärundersökningar.

Om tid, resurser och fantasi funnits i obegränsad omfattning, skulle vår kartläggning av beredningsprocessen även ha innefattat ett par andra sinsemellan tämligen olikartade företeelser. I så fall borde vi undersöka den eventuella förekomsten av *delningskorporativism*, dvs. att intresseorganisationer medverkar vid delningen av en kommande proposition. Men tyvärr måste vi konstatera att det på också denna punkt saknas systematiska studier, varför vi egentligen inte har möjlighet att uttala oss om omfattningen av denna typ av verksamhet. Den andra typen av företeelse som idealt sett borde ingå i vår studie är det som på femtiotalet gick under benämningen Harpsundsdemokrati, dvs. en ordning med regelbundet förekommande uppgörelser mellan regeringen och arbetsmarknadens parter rörande den ekonomiska politiken. Vi vet att det finns liknande exempel även senare: Haga-uppgörelserna under 1970-talets början,²⁸ Rosenbadsöverenskommelsen 1984 följt av nya försök till Haga-överläggningar samt Rehnbergavtalen under 1990-talet.²⁹ Problemet är emellertid att vi

inte kan bedöma förekomsten och omfattningen av motsvarande överläggningar över tid.

Kommittéväsendet

Den för Sveriges del särpräglade kombinationen av små departement och fristående ämbetsverk har inneburit att kommittéväsendet fått en mycket central roll i den parlamentariska beslutsprocessen. Denna politiska omständighet avspeglar sig även i forskningen; deltagandet inom den offentliga utredningsverksamheten är förhållandevis väl kartlagt. Förutsättningarna borde således vara gynnsamma för att kunna uttala sig om utredningskorporativismens utveckling. Så enkelt är det dock inte, eftersom den tidigare forskningen som regel utgått från en helt annan frågeställning. Man har främst intresserat sig för relationen mellan administration och parlament. Företrädare för det korporativa Sverige har då tillsammans med alla andra som varken innehar "allmän tjänst" eller är "riksdagsledamot" ingått i en slaskhög med benämningen *övriga*. Efter en del pusslande med flera olika äldre undersökningar kan vi emellertid göra en grov uppskattning av hur korporativismen gestaltat sig inom kommittéväsendet.³⁰

Att döma av dessa resultat har utredningskorporativismen aldrig varit någon dominerande företeelse inom det svenska kommittéväsendet – den har för övrigt alltid varit underordnad ämbetsmannastaten. Data indikerar att den nådde sin kulmen i början av efterkrigstiden, men också att den nedåtgående trenden bröts i mitten av 1980-talet. Mätt på detta sätt ger således den tidigare forskningen oss ingen anledning att dödförklara korporativismen.

Om vi däremot i stället begränsar oss till de politiskt mer viktiga beslutsprocesserna, tycks det som om förändringarna slår igenom både snabbare och starkare. Ämbetsmännens fortsatt starka numerära ställning i det parlamentariska beslutsfattandet kan således förklaras av den stora mängden rutinärenden och rent "tekniska" utredningsuppdrag. Organisations-Sverige delar emellertid byråkratins öde. Från 1970-talet och framåt har intresserepresentanterna trängts ut av partifolket. Samtidigt bör det också framhållas att korporativismen alltid varit begränsad till vissa sektorer, särskilt jordbruks-, arbetsmarknads- och socialpolitik. Inte ens då den svenska korporativismen stod på sin höjdpunkt under 1950-talet kom den till uttryck inom författnings- och utrikespolitiken. Vissa andra politiska sektorer (skolpolitiken) präglades också snarast av den gamla ämbetsmannastatens kvardröjande och inte av framväxten av den nya korporativismen.³¹

2. DEN GAMLA MODELLEN VITTRAR BORT

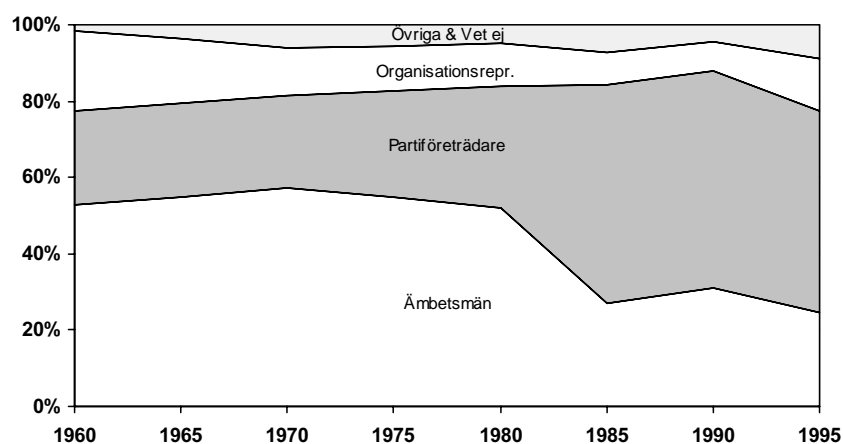
Det är mot ovanstående bakgrund som vi har valt att göra en egen kompletterande primärundersökning. Den kan inte alls mäta sig med de tidigare undersökningarna vad gäller omfattning – vi granskar ledamöterna (1 901 stycken) i samtliga utredningar (509 stycken) som blivit tillsatta åren 1960, 1970, 1980, 1985, 1990 och 1995 – men tack vare att vi själva har kontroll över begreppsbildning och operationaliseringar kan vi ändå förhoppningsvis förbättra precisionsgraden.³²

En första sådan klargörande åtgärd är att särskilja enmansutredningarna från de egentliga kommittéerna. Det framgår då till en början att andelen *enmansutredningar* har ökat markant.³³ De svarade för ungefär en tredjedel av de kommittéer som tillsattes 1960. Trettiofem år senare, 1995, var motsvarande andel två tredjedelar.

Det visar sig dessutom att den typiska enmansutredningen handhas av en *ämbetsman*. Så har det alltid varit och så är det fortfarande, även om man kan registrera en tydlig tendens till politisering över tid. Idag hämtas ungefär en fjärdedel av enmansutredarna från något av de politiska partierna, vilket kan jämföras med 1960 då partierna svarade för mindre än en tiondel. Intresseorganisationerna och det privata näringslivet har tillsammans aldrig svarat för mer än ett fåtal procent. I den mån man kan tala om någon utveckling, har den emellertid snarast inneburit en ökad andel för de organiserade intressena.

Beredningskorporativismen har således i första hand kommit till uttryck i flermannautredningar, i regelrätta kommittéer. Utvecklingen över tid framgår av nedanstående diagram:

Figur 2.2. Fördelning av kommittéledamöter 1960–95 (förutom enmansutredningar)



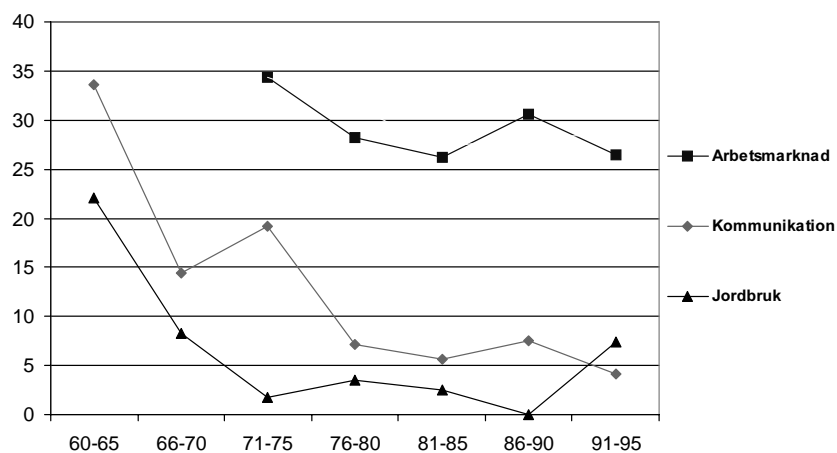
Det mest iögonenfallande är här partiernas framryckning på ämbetsmännens bekostnad. Den relativt sett beskedliga förändringen av enmansutredningarna slår här igenom med full kraft. De politiska partierna har från mitten av åttiotalet kommit att dominera utredningsväsendet.³⁴ Resultatet var förväntat. Möjligen fanns skäl att tro att partiernas dominans skulle ha blivit än mer förkrossande. Det är nämligen den bild som förmedlas i Hermanssons tidigare undersökning. Skillnaden är emellertid den att vi här registrerar deltagandet i samtliga kommittéer, medan partierna tar monopol på beredningen av de politiskt mer brännbara och viktigare frågorna.

En andra iakttagelse är att representanterna för intresseorganisationer, näringsliv och fria sammanslutningar – den grupp som närmast skulle bära upp det korporativa Sverige – aldrig varit särskilt stor. Den svarade som mest 1960 för nästan precis en femtedel av samtliga ledamöter och sjönk gradvis fram till 1990 ända ner till under tio procent. Den sista mätpunkten, 1995, indikerar emellertid att utredningskorporativismen fortfarande är vid liv och att tidigare decenniers nedgång inte rymmer någon automatik för framtiden.

Utöver detta finns anledning att påtala ett par viktiga nyanser. Helt i linje med tidigare forskning kan vi registrera en mycket tydlig sektorsvariation. Korporativismen står hela tiden starkast inom socialpolitiken (detta får här även innefatta arbetsmarknads- och bostadsdepartementet). Jordbruks- och näringspolitik i allmänhet, som ju också brukar förknippas med den korporativa staten, svarar för den allra kraftigaste nedgången. Den mottrend som kan skönjas i slutet av mätperioden har, visar det sig, sitt ursprung i den offentliga verksamheten. Förutom de socialpolitiska delarna av staten, härrör den från utbildnings- och civildepartementet, vilka förr dominerades av ämbetsmännen. De resterande delarna av regeringskansliet – justitie-, utrikes-, försvars- och finansdepartementet, vilka kan sägas svara för statens kärnområden – rymmer aldrig några större inslag av korporativism, varför inte heller deras variation över tid har någon större betydelse.

En mer detaljerad och noggrann analys av denna sektorsvariation bekräftar ovannämnda bild. I nedanstående diagram illustreras andelen företrädare från privata organisationer i samtliga flermannakommittéer som tillsatts inom kommunikations-, jordbruks- och arbetsmarknadsdepartementet åren 1960–95.

Figur 2.3. Andel organisationsföreträdare inom kommittéväsendet (förutom enmansutredningar)



Resultatet är tydligt. Korporativismen kvarstår på det hela taget oförändrad inom arbetsmarknadspolitiken, medan den drastiskt har minskat inom både kommunikations- och jordbrukspolitiken.

Det vore slutligen intressant att närmare skärskåda i vad mån korporativismens nedgång (men även dess blygsamma uppgång i slutet av mätperioden) drabbar skilda intressen i olika grad. Är det de klassiska folkrörelserna som förlorat mark eller kan vi här spåra en politisk reträtt från näringslivet? Frågor av detta slag vore mycket intressanta att besvara, inte minst för att därigenom ge underlag för slutsatser om den politiska maktens förskjutning. Här tvingas vi emellertid ta hänsyn till materialets beskaffenhet. Våra slutsatser riskerar att bli väldigt skakiga när vi bryter ner vårt urval till de undergrupper som krävs för att besvara frågor av ovannämnda slag. Men i den mån vi kan registrera några tydliga tendenser, framgår att nedgången slagit mot alla typer av "korporationer", även om producentorganisationerna på jordbruks- och bostadsmarknaden kanske drabbats allra mest. Det är i så fall den planhushållande statens forna stödtrupper som mer än andra har förlorat fotfästet.³⁵

Remissväsendet

En remissomgång är som regel en naturlig förlängning av ett utredningsarbete. När en kommitté överlämnat sitt betänkande till regeringen, är det nämligen brukligt att låta ämbetsverk och andra instanser yttra sig över det framlagda förslaget. Att döma av deras egna

uppfattningar är det viktigt för organisationerna att få medverka även i denna del av beslutsprocessen.³⁶ Därav följer emellertid inte att remissdeltagande skulle vara ett effektivt sätt för organisationerna att påverka politiken. Man kan dessutom hävda att remissdeltagande är en problematisk indikator på korporativism. Det rör sig i och för sig om en institutionaliserad form för politiskt deltagande, men det för korporativismen utmärkande saknas, att det finns formella eller informella regler för *vem* som deltar.

Den tidigare forskningen om remissväsendet lyfter fram ett mycket distinkt utvecklingsmönster. Fram till slutet av 1970-talet – därefter finns inga uppgifter – pågår en ständig tillväxt av remissinstanser. Det historiska mönstret är att remisserna först och främst gick ut till berörda myndigheter. Att *dessutom* hämta in synpunkter från allehanda privata sammanslutningar är en företeelse som synes vara förknippad med demokratin och kravet på en folkligt förankrad stat. Den allmänna slutsatsen tycks också vara just den, att allt fler typer av institutioner och organiserade intressen dras in i remissväsendet. Den enda typen av remissinstans som inte ständigt breder ut sig är de statliga myndigheterna, men det råkar vara den kategori som redan tidigare alltid finns med. På den privata sidan är det professionella sammanslutningar som hela tiden dominerar, men arbetsmarknadens organisationer och folkrörelser svarar för den starkaste ökningen.³⁷

Frågan är hur detta skall tolkas. Lewin drar egentligen ingen slutsats alls, utom att han noterar att intresseorganisationerna inte alls har dragit sig tillbaka eller försvunnit på just denna arena. Möjligen låter han därmed antyda att resultatet talar emot tesen om korporativismens död. Även frånsatt att medverka i remissväsendet inte är något särskilt bra mått på korporativism, vill vi hävda att just detta resultat snarast indikerar ett slags urholkning av korporativismen. Mönstret är ju att de privata intressesammanslutningarna först gradvis erövrar remissväsendet, vilket kan tolkas som en ökning av korporativismen. De organisationer som uppfattas vara legitima representanter för skilda grupper och intressen ges möjlighet att offentligt företräda sin korporation. Men när den trenden fortsätter i så måtto att alla aktörers medverkan tilltar, betyder det att deltagandet förändrar innebörd. Att beredas tillfälle att svara på en remiss blir då inte längre ett tecken på att man är utvald eller erkänd. Vi skulle då snarast ha att göra med en tilltagande pluralism inom staten.

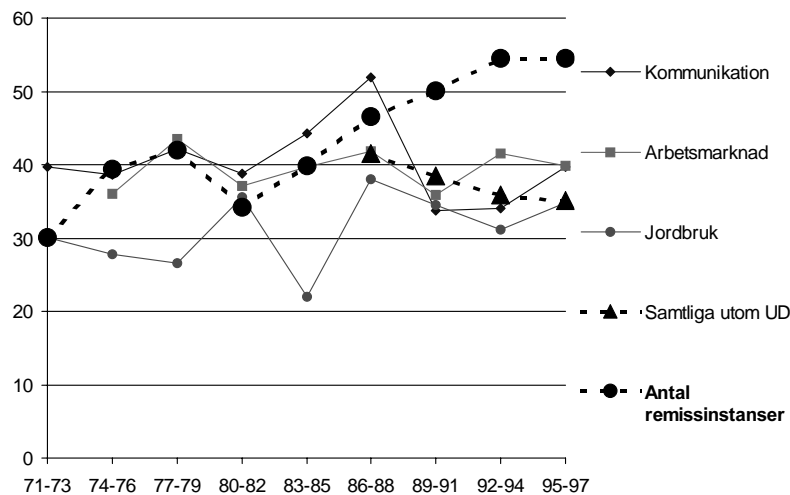
En svaghet med ovanstående resonemang är att det empiriska underlaget enbart omfattar perioden fram till 1978. Oavsett hur vi väljer att uppfatta utvecklingen från 1922 fram till 1978, innebär det

2. DEN GAMLA MODELLEN VITTRAR BORT

att vi saknar dataunderlag för den period som är särskilt intressant att granska i detalj. För att om möjligt råda bot på detta har vi gjort en egen datainsamling. Vårt material är de förteckningar som upprättas på departementet över vilka instanser som anmodas eller bereds tillfälle att avge synpunkter på en utredning av något slag.

Vi har kartlagt samtliga sådana tillgängliga remisslistor hos arbetsmarknads-, jordbruks- och kommunikationsdepartementet från 1971 och framåt, samt samtliga remisslistor hos alla departement utom utrikesdepartementet för tioårsperioden 1987–96.³⁸ Resultatet av denna undersökning ger ett tämligen tydligt besked om vad som hänt med den svenska staten de senaste decennierna. I den mån de tre departementen erbjuder en representativ bild (åren 1971–86), skulle slutsatsen bli att korporativismen inom remissväsendet har urholkats inifrån. Antal remissinstanser har ökat (från ungefär 30 till knappt 55), samtidigt som andelen organisationer har förblivit i stort sett konstant (mellan 35 och 40 procent³⁹). Det betyder att statsmakten delar ut sina erkännanden till olika organisationer på ett allt mer lättvindigt sätt. Det blir således också allt mindre intressant att få ett sådant erkännande.

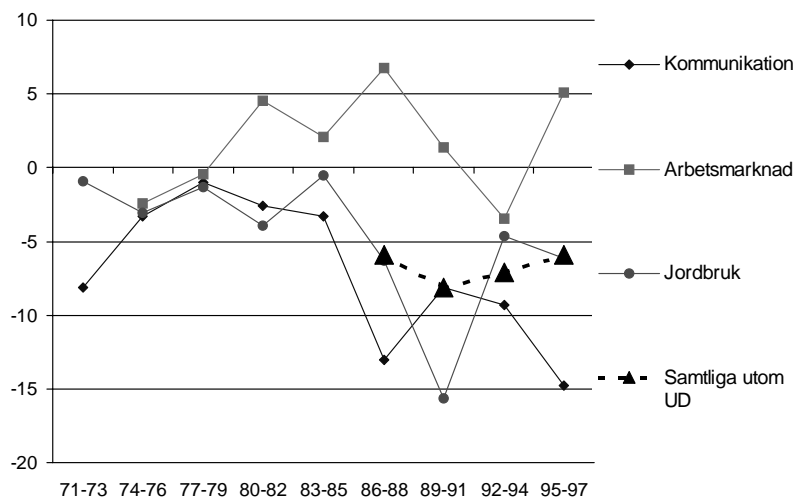
Figur 2.4. Andel organisationer av samtliga remissinstanser 1971–1997



En mer finstilt analys avslöjar givetvis vissa nyanser. Mest intressant att notera är då tendensen till en minskad andel organisationer under det senaste decenniet. Det offentliga skulle då vara i färd med att återerövra förlorad mark. En annan typ av förskjutningar har ägt rum

på den privata sidan. I nedanstående diagram illustreras hur balansen mellan arbetsmarknadens parter⁴⁰ har förändrats sedan början av 1970-talet inom de tre sektorer vi valt att specialstudera och sedan mitten av 1980-talet för hela det politiska spektrat.

Figur 2.5. Balansen mellan arbete och kapital bland remissinstanserna



Bilden uppvisar inget enhetligt mönster. En grovhuggen tolkning ger emellertid vid handen att löntagarorganisationerna till en början stärkte sin ställning inom arbetsmarknads- och kommunikationspolitiken och att det rädde en tämligen god balans inom alla de tre sektorerna i mitten av 1980-talet. Inom arbetsmarknadspolitiken har detta förhållande i stort sett stått sig, om än med vissa pendelslag över tid. I de båda andra sektorerna har det däremot skett en återgång till en situation som verkar motsvara ett normaltillstånd för politiken i stort, där näringslivet har ett visst om än litet överläge.

Genomförandekorporativism

I svensk politik har organiserade intressen givits mycket stora möjligheter att påverka den offentliga förvaltningen.⁴¹ Det korporativa systemet har därmed kommit särskilt tydligt till uttryck just inom politikens genomförandeled. Representanter för de stora intresseorganisationerna har inkorporerats i genomförandet i så hög grad att de till och med tagit plats som fullvärdiga medlemmar av centrala myndigheters beslutande organ, styrelsen. Intresseorganisationerna

har dessutom inbjudits att delta i en mängd delegationer och råd inom förvaltningsapparaten.

I det här avsnittet redovisar vi resultatet av våra egna undersökningar av dessa båda former av genomförandekorporativism. Ytterligare ett område som borde inkluderas för att ge en fullständig bild av den svenska korporativismen, men som inte kommer att behandlas här, är intresserepresentationen i regionala och lokala myndigheter.⁴²

Vid sidan av de partssammansatta förvaltningsorganen brukar även den svenska modellen för lönepolitiska uppgörelser pekas ut som en viktig del av det korporativa systemet.⁴³ Som regel är nog detta helt fel tänkt. Den klassiska varianten av löneuppgörelser – starkt centraliserade förhandlingar – sköttes nämligen helt utan statlig inblandning. De var därför snarast exempel på korporativismens motsats. En reservation ska då göras för att dessa ”fria” uppgörelser underförstått kan ha varit en del av den offentliga politiken.⁴⁴ I den mån så var fallet kan man också här tala om ett slags genomförandekorporativism.

Annars illustrerar förhållandet på arbetsmarknaden behovet av att hålla isär det som är förutsättningar för korporativa arrangemang och de korporativa lösningarna som sådana. Möjligen kan man säga att när förutsättningarna var goda för att få till stånd fungerande korporativa arrangemang – arbetsmarknadens parter var få, starka och centraliserade – fanns inget behov av dem. De centrala två- och sedermera trepartsöverenskommelser (SAF-LO-TCO) som förekom under 1950- och 1960-talen var i huvudsak fria förhandlingsöverenskommelser utan annan statlig inblandning än maningar till återhållsamhet.⁴⁵ När förutsättningarna för att arrangera samtal mellan parterna och staten å andra sidan hade försämrats – ett större antal förhandlingsorganisationer och mer självständiga förbund och lokala organisationer – ökade behovet av en statligt ledd samordning. Under 1970- och 1980-talens ekonomiska kris kom staten i allt högre grad att i utbyte mot offentlig politik (skattepolitik etc) försöka förmå parterna till återhållsamhet i lönebildningsprocessen.

Den något röriga situationen på svensk arbetsmarknad kan dock komma att stabiliseras inom kort. Det synes finnas ett intresse hos både arbetsgivare och löntagare att försöka hitta en mer hållbar lösning på de problem som funnits. Ett sådant tecken är det sk Industriavtalet som slöts 1997 mellan industrisektorns parter. Avtalet, som uppkom i ett läge när staten bland annat hotade att intervensera med lagstiftning om obligatorisk medling, kom att utgöra grunden för förhandlingarna på arbetsmarknaden i sin helhet. Det är ännu för tidigt att uttala sig om hur långt detta kommer att föra men det fanns

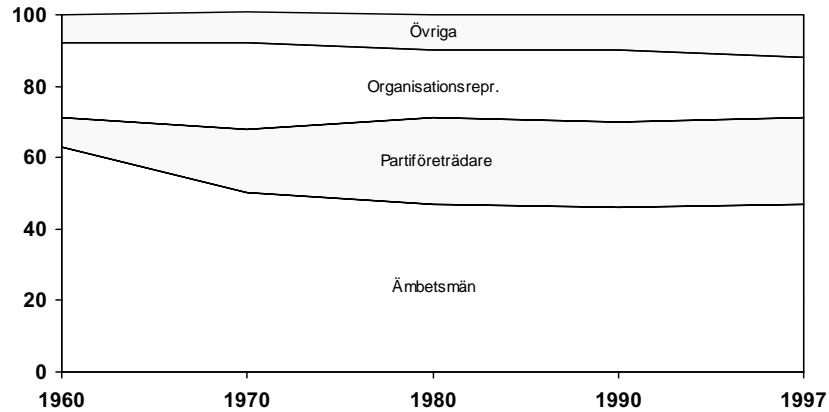
bedömare som ganska snart jämställde händelsen med det klassiska Saltsjöbadsavtalet.⁴⁶ Och även om de klassiska centrala uppgörelserna inte återkommer på nationell nivå finns tydliga tendenser till att korporativa arrangemang är på väg tillbaka på EU-nivå där europafacken, arbetsgivarna på europainivå och kommissionen gemensamt är i färd med att utforma en långtgående europeisk arbetslagstiftning.⁴⁷

Verkens styrelser

Den senare tiden har en omfattande förändring av ämbetsverkens styrning ägt rum. I och med riksdagens beslut våren 1992 avskaffades den formella förvaltningskorporativismen. I vissa myndigheter fick intressegruppsrepresentanterna stanna kvar i särskilda rådgivande organ, även sedan de lämnat styrelserna. Efter detta, som brukar betraktas som det avgörande avkorporativiseringsbeslutet, sitter således alla styrelseledamöter formellt på ”personliga” mandat.⁴⁸ Det utesluter givetvis inte att de samtidigt är inflytelserika personer i de stora intresseorganisationerna. Den intressanta frågan som här söker sitt svar är därmed hur omvälvande dessa förändringar har varit i *praktiken*. Andelen av olika typer av representanter har undersökts tidigare, men dessa undersökningar har använt helt olika urval och indelningar vilket gör det omöjligt att analysera förändringar över tid.⁴⁹ Vi har därför genomfört en egen undersökning som omfattar tiden 1960–1997.⁵⁰

Antalet centrala ämbetsverk med styrelser ökade kontinuerligt under lång tid (1960 fanns 34 styrelser med 318 ledamöter och trettio år senare 91 styrelser med 825 ledamöter). Men de senaste åren har det skett en minskning (1997 fanns 75 styrelser med 633 ledamöter).⁵¹ Det innebär givetvis att förutsättningarna för korporativt inflytande inom statsförvaltningen har minskat under senare år. Förändringen motsvarar den som tidigare beskrivits inom utredningsväsendet där antalet enmansutredningar har blivit vanligare.

Figur 2.6. Fördelning av ledamöter i statliga verksamheter 1960–1997



I figur 2.6 ser vi samma mönster som visat sig tidigare i den här artikeln. Den stora förskjutningen som ägt rum de senaste decennierna är att ämbetsmännen tappat mark medan andelen partiföreträdare har ökat. Övriga förändringar är i jämförelse med detta enbart krusningar på ytan. Inom gruppen ämbetsmän har det emellertid pågått en intressant utveckling. I början av perioden kom en majoritet av dessa representanter från det berörda verket. Idag utgör den gruppen enbart en fjärdedel av ämbetsmännen. I stället har de högskoleverksammas andel av ämbetsmannarepresentanterna mer än fördubblats; var femte ämbetsman hämtas numera från högskolan. Om så uppmärksamheten riktas mot korporativismens utveckling kan vi konstatera att andelen representanter för intresseorganisationerna under hela perioden har legat runt tjugo procent. Efter det formella avkorporatiseringsbeslutet har det skett en mycket liten nedgång med tre procentenheter. Det mest betydelsefulla tecknet på den pågående avkorporatiseringen registrerades emellertid redan omkring 1980, då partiernas företrädare blev fler än intresseorganisationernas.

Förändringarna vad gäller den traditionellt korporativa representationen är alltså inte särskilt stora. Men det kan ändå finnas anledning att undersöka vilka som eventuellt har vunnit på de små förändringar som ägt rum. Särskilt intressant är att balansen mellan löntagarerepresentanter (arbete) och företrädare för näringslivet (kapital) har förskjutits. De senaste decenniernas reduktion av organisationernas ställning har nämligen slagit hårdare mot löntagarna än det privata näringslivet. Löntagarnas organisationer har förlorat något mer än det organiserade näringslivet, samtidigt som det icke-organiserade näringslivet inte alls har drabbats av motsvarande åderlåtning. Det

handlar inte alls om någon dramatisk maktförskjutning, men tendensen är densamma som tidigare registrerats inom remissväsendet.

Om myndigheternas verksamheter delas upp i sektorer återfinns samma trender, men mer accentuerat inom vissa sektorer än i andra. Ämbetsmännens minskade inflytande har framför allt skett inom *social omsorg* och *infrastruktur*. Partierna har flyttat fram sina positioner ordentligt inom alla sektorer. De största omvälvningarna har emellertid skett inom *arbetsmarknadssektorn*. Där har dessutom förändringarna ägt rum under de senaste åren. Löntagarorganisationerna hade som mest 42 procent av ledamöterna (1980), siffran är nu nere i 20 procent. Även näringslivsorganisationerna har tappat inflytande rejält inom arbetsmarknadssektorn, från 33 procent (1960) till bara 5 procent 1997. Tillsammans har samtliga organisationer minskat med 38 procentenheter. Samtidigt har partierna (+ 28 procentenheter) och icke-organiserade näringslivsrepresentanter (+ 13 procentenheter) gått framåt. Ämbetsmännen har aldrig varit särskilt starka inom arbetsmarknadssektorn och har heller inte tappat något. Inom denna sektor kan vi med andra ord tala om en reell avkorporativisering.

Vi kan alltså konstatera att det skett en viss, men ingen dramatisk, avkorporativisering (med undantag från arbetsmarknadssektorn) som framför allt innebär att partierna nu har fler representanter än intresseorganisationerna. Förändringen inleddes emellertid före det att SAF:s opinionsoffensiv initierades och flera år före det formella avkorporativiseringsbeslutet. I relationen arbete och kapital har arbete förlorat i inflytande i och med att avståndet mellan andel näringslivsrepresentanter och representanter för löntagarna har ökat sedan 1990. SAF:s strategi tycks därmed ha varit mycket framgångsrik.

Den kraftfullaste förskjutningen sett över hela tidsperioden är emellertid den från ämbetsmän till partifolk. I jämförelse med den mest markanta maktförskjutningen inom svensk statsförvaltning de senaste åren, den från männen till kvinnorna, ter sig emellertid även det senare som en mindre omvälvande förändring. I vår undersökning utgjorde kvinnorna 4 procent av styrelseledamöterna 1960, en andel som 1997 hade ökat till 43 procent.⁵²

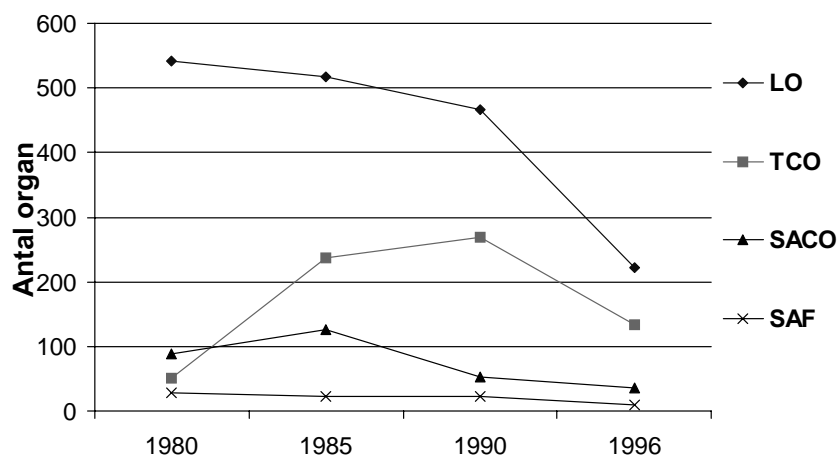
Rådgivande organ

Den verksamhet som bedrivs och de beslut som bereds vid de statliga myndigheterna försiggår i realiteten till stor del i mindre delegationer, arbetsgrupper, råd och permanenta kommittéer. För partsintres-

sena kan det således vara väl så viktigt att befinna sig i några av dessa mindre glamourösa positioner som att sitta i myndighetens ledning. Även om partsdeltagandet avtar i toppen kan det också fortfarande vara fullt utbyggt längre ner i organisationen. Huvudresultatet i vår egen undersökning bekräftar dock i huvudsak mönstret från våra övriga delundersökningar: Deltagandet har minskat påtagligt under de senaste 15 åren och i synnerhet under 1990-talet. De stora intresseorganisationerna ingår emellertid fortfarande i en mängd olika underlydande organ.

Studien bygger på de uppgifter som de fyra stora organisationerna på arbetsmarknaden själva lämnat i uppdragsregister (LO) och kalender (SAF), samt verksamhets- och revisionsberättelser (SACO respektive TCO). Om vi med hjälp av detta material studerar utvecklingen under åren 1980 till och med 1996 är huvudresultatet att det sker en kraftig minskning både av antalet partsrepresentanter och av antalet statliga organ med partsrepresentation.⁵³ Följande figur visar förändringen i absoluta tal med avseende på antalet organ som organisationerna uppger att de är representerade i.

Figur 2.7. Arbetsmarknadsorganisationernas representation i statliga organ 1980–96



Vi kan således finna en generellt nedåtgående trend där den stora förändringen sätter in någon gång efter 1990. Detta gäller alla organisationer, även TCO vars utveckling annars avviker från de övrigas med en kraftig uppgång under 1980-talet. Den i absoluta tal största nedgången görs av LO, från 541 organ till 222, medan SAF börjar på en

låg nivå, 29, och hamnar på en än lägre, 11 organ (varav 9 kan ses som arbetsmarknadsorgan).⁵⁴

Även om nedgången berör alla organisationer kan utvecklingen faktiskt tolkas så att den gynnar SAF:s relativa inflytande. Det korporativa systemet har genom åren varit ett viktigt stödje för den fackliga rörelsen in i politiken. Landsorganisationen har genom ett omfattande deltagande i statens olika delar haft möjligheten att påverka besluten i önskad riktning. SAF bygger sin maktställning på finansiella resurser snarare än medlemsresurser och har inte alls haft samma omfattande formella representation.⁵⁵ Genom minskningen av representation i de centrala myndigheterna blir LO mer likt SAF i sitt förhållande till staten (och det socialdemokratiska partiet) och förlorar således detta försteg.

Vid sidan av huvudresultatet, en generell nedgång i organisationernas deltagande och därmed arbetarrörelsens minskade makt, kan det emellertid vara på sin plats att påpeka att det kvarstår ett icke föraktfullt deltagande. Hur vi än väljer att mäta – antalet representanter i allmänhet eller inom arbetsmarknadspolitiken, antal organisationer i allmänhet eller i sektorsorganen – finns de stora arbetsmarknadsorganisationerna trots allt kvar i flera myndigheter. Och det gäller inte minst inom arbetsmarknadspolitiken. Landsorganisationen hade 1996 fortfarande närmare ett hundratal och SAF knappt ett femtiotal representanter i olika myndigheter med anknytning till olika sektorsorgan. Men trots detta påpekande är det svårt att blunda för att det skett en avsevärd och generell bantning av organisationernas representation.⁵⁶

Organisationernas förändrade roll

Under ett flertal år har samhällsvetare och debattörer, utan alltför övertygande belägg, nästan mekaniskt upprepat att korporativismen brutit samman och att styrelseskicket därmed också fått en mer pluralistisk prägel. I den här undersökningen har vi med empiriska belägg kunnat bekräfta att ryktet om korporativismens sammanbrott är kraftigt överdrivet, även om det ändå rymmer ett korn av sanning. I den mån korporativa arrangemang någonsin varit av betydelse har de nämligen delvis trängts undan och fått ge plats för andra konstellationer. Det är dock ingen utveckling som kommit plötsligt och i ett enda slag.

Huvudresultatet är emellertid inte att partsintressenas ställning har reducerats i någon dramatisk mening. Den viktigaste föränd-

ringen har i stället varit att politikerna under de senaste årtiondena, i långt större utsträckning än tidigare, kommit att kraftigt dominera både beredning och genomförande av besluten.⁵⁷ Såväl kommittéväsande som ämbetsverkens styrelser befolkas således i allt högre grad av politiker. Och det är i första hand ämbetsmännen som fått lämna plats för partiföreträdare och departementens politiskt tillsatta tjänstemän. Eftersom balansen mellan intresseföreträdare och politiker förändrats till de senares fördel kan vi alltså tala om en avkorporativisering.

Vid sidan av politikerdominansen präglas kommittéväsandet av den ökande användningen av enmansutredningar. Intresseorganisationerna har aldrig spelat någon överväldigande roll inom utredningsväsendet. Partsintressenas betydelse i det gångna beredningsarbetet ska således inte överdrivas och inte heller är det tal om något parternas definitiva återtåg från kommittéerna. Som vi sett marginaliserades parterna till att utgöra cirka en tiondel av kommittéernas ledamöter för att sedan öka sin andel något under nittioalets inledning. Riktas blickarna mot remissväsendet kan vi också där se en märkbar tendens. Allt fler deltar i remissarbetet och det är inte längre ett fåtal privilegierade som erhåller status som remissinstans. Det har blivit en ökad trängsel utanför beslutsfattarnas dörrar och konkurrensen om politikernas uppmärksamhet har ökat. Inom verkstyrelserna kan vi ana samma utveckling som inom kommittéväsandet. Vi ser en liten men fullt märkbar tillbakagång för intresseorganisationerna, och främst då för löntagarintresset, men alls inte så kraftig som förväntat. Det viktiga är istället ämbetsmännens reträtt och partiväsandets ökade inflytande över förvaltningsledningen.

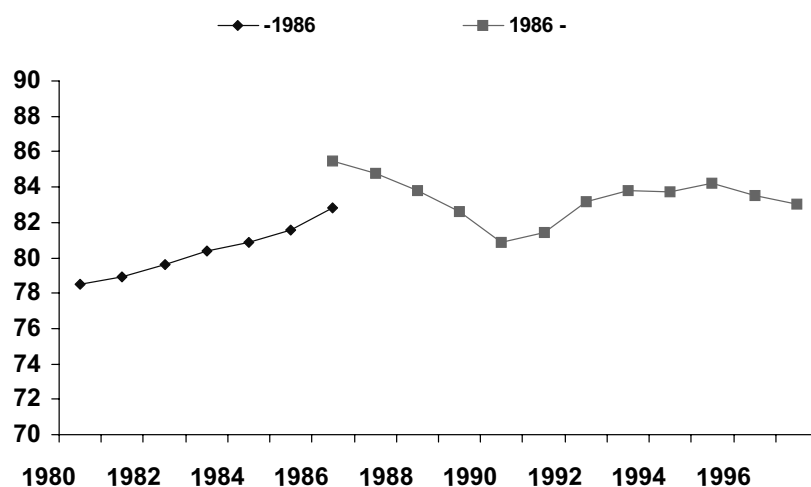
Slutsatsen är således att arbetsmarknadens organisationer – de som tillsammans med böndernas sammanslutningar främst bar upp den fria korporativismen – bara delvis har trängts undan eller självmant dragit sig tillbaka från det offentliga beslutsfattandet.

Det vore emellertid oklokt att utifrån dessa resultat även dra slutsatsen att organisationerna i motsvarande mån har förlorat sin roll i svenskt samhällsliv. Även om organisationernas förstelning nu och då varit populära debattämnen och trots en tydlig nedgång under det allra senaste decenniet, är det svenska folkets deltagande i frivilliga sammanslutningar av olika slag fortfarande imponerande stort.⁵⁸ Medlemsaktiviteten må vara liten, men organisationernas politiska betydelse kan mycket väl kvarstå fastän de nu har en annan relation till den politiska makten.

Att fackföreningsrörelsen marginaliserats från det direkta beslutsfattandet hänger heller inte samman med att dess betydelse för lönta-

garna minskat. Enligt Maktutredningen kulminerade organisationsgradens utveckling 1986, för att därefter successivt avta. Den svenska utvecklingen ansågs vara densamma som i övriga länder i västvärlden.⁵⁹ I ljuset av en längre tidsserie med beräkningar av organisationsgraden (se följande figur) kan Maktutredningens slutsatser ifrågasättas.

Figur 2.8. Facklig organisationsgrad 1980–1997 (procent)⁶⁰



Den tillbakagång som kunde förväntas efter 1986 och fram till 1989 fortsatte visserligen ytterligare ett år för att nå en bottennotering 1990 på 80,9 procent. Efter det året har emellertid organisationsgraden ökat för att nu vara i närheten av de tal som utmärkte 1980-talets mitt. Om vi i stället räknar bort 1986 och snarast ser det året som ett extremt undantag tycks således den internationella trenden *inte* slå igenom i Sverige, här råder en relativt konstant organisationsgrad runt 83 procent. Utvecklingstrenderna blir i stället allt mer olikartade i stater med olika facklig tradition. Den ökade heterogeniseringen på arbetsmarknaden har inte slagit igenom på det sätt som Maktutredningen förutspådde.⁶¹ Det minskade formella deltagandet i korporativa arrangemang har inte lett till att de fackliga organisationerna har övergivits. De står lika starka som tidigare med avseende på medlemsresurser. De tvingas emellertid använda dem på ett nytt sätt och i konkurrens med allt fler aktörer på den politiska marknaden.

Riktat vi blicken utanför de fackliga organisationerna finns flera motsägelsefulla trender. Även om deltagandet i frivilliga sammanslutningar är större än någonsin har de traditionella folkrörelserna ham-

nat i en nedåtgående spiral med minskande medlemstal och minskande aktivitet. Det är också dessa organisationer som har ingått i samtalet med politikens företrädare. Däremot är livaktigheten större bland lösligare former av organisationer och i studiecirkelverksamhet av olika slag.⁶²

Avkorporatiseringens politiska innebörd

En systematisk genomgång av tidigare forskning kompletterad med några egna primärundersökningar har visat att ryktet om den svenska korporativismens död inte är helt grundlöst. Visst är det överdrivet och visst finns det anledning att peka på motstridiga tendenser i det empiriska materialet. Men trots sådana reservationer återstår det faktum att något mycket påtagligt har hänt med den svenska staten inom loppet av de två, tre senaste decennierna. Genom lägre grad av indirekt riksdagsrepresentation för de gängse partsintressena ser vi mindre av det som skulle kunna göra skäl för benämningen besluts-korporativism. De senaste tjugo åren har också inneburit ett avtagande deltagande från intresseorganisationernas sida i kommittéer och i verksstyrelser. Till det kan vi lägga att remissväsendet har urholkats inifrån. Såväl berednings- som förvaltningskorporativism har således avtagit. Även om staten från gång till annan önskar få parterna att ta ansvar för löneramar och inflationsbekämpning finns det fog för att påstå att vi här har lämnat det traditionella sammanträddans styrelseform.

Den rimliga tolkningen är således att korporativismen i någon mån har minskat i betydelse. Hur skall då detta i sin tur tolkas? Utan att här kunna leverera några slutgiltiga svar, vill vi avslutningsvis peka ut vad det är för slags svar vi efterlyser. Vi vill veta dels vad som kommer i korporativismens ställe, dels vad denna förändring innebär för den politiska maktens förskjutning. Väl medvetna om att vi är tvungna att pressa det empiriska materialet, drar vi vissa slutsatser på basis av de registrerade utvecklingstendenserna. Om inte annat tjänar detta som välgrundade hypoteser som åtminstone delvis kan prövas i de efterföljande kapitlen.

Det nya styrelseskicket

Vi vill här pröva tre alternativa tolkningar av hur det moderna svenska styrelseskicket bör karaktäriseras och vilken utveckling som

är mest trolig: Den juridiska demokratin, intressegruppspluralism och, varför inte, en korporativism av nytt snitt. Den ”juridiska demokratin” kan beskrivas genom att i den nuvarande ordningen lyfta fram politikens tendens till att ”konstitutionaliseras”, att det centrala politiska beslutsfattandet alltmer kommit att efterlikna författningens bokstav. Partsintressena hålls på ”replängds avstånd”. Även om allt fler röster gör sig hörda i allehanda frågor och genom okonventionella medel hörs det ökande ”larmet” en bra bit från det alltmer renodlade politiska beslutsfattandet. Helt i enlighet med en sådan tolkning har också det formella politiska beslutsfattandet blivit alltmer dominerat av partierna och parlamentarikerna. Detta är ett av de mest framträdande resultaten i den här undersökningen. Vi har i så fall fått en tydligare åtskillnad mellan statsmakten och icke-offentliga intressen i enlighet med den modell som Theodore Lowi förespråkade. Vi rör oss i så fall från den fria korporativismen mot den renodlade juridiska demokratin.

Men även om intresseorganisationerna utestängs från de formaliserade uppdragen, eller helt enkelt drar sig undan på eget bevåg, saknas alls inte kanaler till maktavarna. I den nya uppgiften ingår att i konkurrens med allt flera olika grupper och enskilda röster fungera som påtryckare, informatör och opinionsbildare. Karakteriseringen av det nya styrelseskicket som *pluralism* tycks oss därför än mer träffande. I vart fall tycks svensk politik träda in i en mindre ordnad och överblickbar politisk ordning, präglad av lobbyverksamhet och mindre synliga nätverk.

Det finns emellertid ytterligare en, delvis kompletterande, tolkning som innebär att vi visserligen fått en ökad (intressegrupps)pluralism på central nivå men att korporativismen fortfar att frodas på andra politiska nivåer. Vi har inte själva undersökt hur relationen mellan partsintressena och det offentliga ser ut inom regionerna, kommunerna eller den Europeiska unionen.⁶³ Men vi vet att arbetsmarknadens parter fortfar att representeras i olika arbetsmarknadsorgan på länsnivå. Och den politiska utvecklingen har inneburit ett kraftigt ökande ansvar för de folkvalda kommunala och regionala maktavare och förvaltningen på dessa nivåer. Kommunaliseringen och den i internationaliseringens tidevarv ökade betydelse olika regioner fått, förändrar också den relativa maktfördelningen mellan det lokala och det centrala. Att intresseorganisationerna inte längre finns vid statens ”köttgrytor” kan helt enkelt betyda att de är tomma och bara värda att vända ryggen. Kanske gör de bedömningen att det finns mer att hämta i de kommunala och regionala grytorna.

Den preliminära slutsatsen och den hypotes som i första hand bör

prövas är mot bakgrund av ovanstående resonemang att svensk politik kännetecknas av en viss förskjutning från korporativism till intressegruppspluralism.

Maktens förskjutning och förändrade karaktär

Om vi sedan tillåter oss att använda deltagande i exempelvis korporativa arrangemang som indikatorer på makt, kan vi även dra ytterligare ett antal slutsatser. En förändring av det svenska styrelseskicket, mot ökad pluralism, har i så fall medfört två väsentliga maktförskjutningar.

Vi har för det första registrerat en viss ökning av näringslivets inflytande, på bekostnad av löntagarorganisationernas. Näringslivet påstås dessutom ligga långt framme när det gäller att utnyttja tekniker för att vända opinioner med hjälp av media och att använda sig av professionell lobbying. Hur det mer bestämt förhåller sig kommer att framgå i nästa kapitel, men Svenska Arbetsgivareföreningens tidiga omvandling från förhandlingsorgan till ren lobbyingorganisation kan ses som ett uttryck för detta.⁶⁴

Vi kan för det andra tänka oss att detta innebär en förskjutning från de organiserade medborgarna till de icke-organiserades fördel. I ett renodlat korporativt system utövas allt politiskt inflytande med hjälp av och genom organisationerna. En större betoning av lobbying och uppbyggnaden av informella kontaktnät kan därför jämförelsevis förstärka möjligheterna för enskilda aktörer. Det innebär att individuella maktresurser och traditionella klasskillnader i ännu högre grad än tidigare kan komma att göra sig gällande.

Avkorporativiseringen kan därmed komma att innebära att ett av det svenska samhällets särdrag tonas ner. Till skillnad mot de flesta andra länder har Sverige nämligen utmärkts av att det funnits två eliter, inte en. Det beror på att arbetarrörelsens organisationsnät utgjort en viktig rekryteringsbas för eliten. Politiskt har det inneburit att den svenska makteliten haft jämförelsevis mer radikala och liberala uppfattningar, samt en bredare social förankring.⁶⁵ Om nu förändringarna mot ett mer pluralistiskt samhälle för med sig att organisationer i allmänhet och löntagarorganisationer i synnerhet försvagas, får vi alltså en mer traditionell elit även i Sverige. Detta kan uppfattas som ett sunt och naturligt sammanbrott för en sedan länge förlegad maktstruktur. Men det skulle utan tvivel även innebära en försämring för de redan politiskt fattiga i Sverige.

Det finns givetvis ingen automatik i den politiska utvecklingen.

2. DEN GAMLA MODELLEN VITTRAR BORT

Organisationerna behöver ju inte alls stillasittande och tigande finna sig i att bli politiskt marginaliserade. Det är i själva verket inte alls troligt. Hur det faktiskt förhåller sig framgår av nästa kapitel där vi redogör för organisationernas och storföretagens politiska strategier.

3. Näringsliv, folk- rörelser och politisk makt

Försäkringsväsendet levde under 1930-talet under hotet att förstatligas och i branschen fruktade man att Per-Albins socialdemokratiska regering skulle ta initiativ för att reformera hela området. För att påverka den politiska utvecklingen enades man från branschens sida om vad de kallade för en ”monopolkommitté” – en kampanjorganisation som med olika medel skulle försöka vända opinionen och riksdagen i en ny riktning. Man utarbetade utifrån tyska förlagor anti-monopolmaterial och argumentsamlingar. Ett särskilt problem var att de borgerliga riksdagsledamöterna uppfattades allt mer kallsinniga visavi försäkringsbolagen. Skulle försäkringsbranschen klara av att hålla socialdemokraterna stängna behövde man ha deras politiska motståndare på sin sida. För att få till stånd detta blev ett grepp att ta kontakt med de borgerliga partierna och i vart och ett av dem utbilda vad man kallade för försäkringssakkunniga. En framgångsrik lobbyverksamhet här kunde ge ett starkt försvar för de privata försäkringsbolagen bland de folkvalda.⁶⁶

Exemplet är valt på måfå för att illustrera den informella politiken av lite äldre årgång. Vi skulle kunnat gå mycket längre tillbaka i tiden och ändå hittat likartade exempel, den personliga kontakten mellan parlamentariker och berörda intressen har alltid utnyttjats för att informera och påverka.

Ett mycket färskare och samtidigt omskrivet exempel kan hämtas från frågan om förmånsbilbeskattningen. Under 1995 hade en arbetsgrupp med företrädare för finans-, miljö- och näringsdepartementen slipat på ett förslag som gick ut på att höja skatten på förmånsbilar. Förslaget hade givetvis också stöd från miljörörelsen och media speglade företeelsen som de välavlönades förmån. Drygt ett år senare, i november 1996, klubbade riksdagen igenom förslaget att i stället sänka skatten på förmånsbilar. Vad hade hänt däremellan? Visserligen hade SJ drivit på och med hjälp av en lobbykonsultfirma givit beslutsfattarna den information och de argument som var gynnsamma för

en skattechöjning. Bilbranschen och metallfacket lyckades emellertid genom en välplanerad kampanj vända frågan till sin fördel. Genom goda kontakter, påtryckningar, manifestationer och information till beslutsfattare och media samt professionellt stöd kunde man vända ett hotande nederlag till en stor framgång.⁶⁷

Händelseförloppet är troligen bara unikt i ett avseende, att det blev offentligt känt genom en artikelserie i en av våra dagstidningar.⁶⁸ Det är som vi sett inte heller någon ny företeelse. Parlamentariker, regeringsföreträdare och förvaltning har alltid behövt få kunskap och utsatts för påtryckningar från de enskilda medborgare, företag och organisationer som på ett eller annat sätt berörts av de beslut man fattat eller ämnat fatta. Den demokratiska beslutsprocessen har i praktiken således aldrig fungerat oberoende av omvärlden.

Men något nytt tycks nu ändå ha kommit in i det politiska livet, åtminstone om man ska tro vad media påstår och vad som hävdas i riksdagsdebatten. Traditionell verksamhet med syfte att påverka politiska beslut tycks ha genomgått en professionalisering. Tecken tyder också på att organisationer i ökad omfattning anställer personer med uppdrag att genomföra regelrätta kampanjer och att bygga upp och utnyttja politiker- och mediakontakter. Och till skillnad från tidigare uppträder numera också professionella lobbyister på scenen, konsulter som hyr ut sin kompetens i politikerpåverkan till den som önskar få tjänster utförda. I de debattskrifter som har tagit upp frågan hävdas ofta att lobbyverksamhet överhuvudtaget ökat i omfattning och betydelse, särskilt som de gamla formerna för de organiserade intressenas politiska deltagande inte längre fungerar som de gjorde tidigare.⁶⁹

Frågor om det utomparlamentariska agerandet

I allmänna ordalag syftar det här kapitlet till att kartlägga företagens och de organiserade intressenas olika samhällskontakter. Vi kan därmed också ge ett bidrag till den så aktuella frågan om lobbyingen i Sverige. Men samhällskontakterna innefattar mer än det man vanligen kallar för lobbying. Vi tänker oss att just den typen av informella kontakter kan kompletteras med andra sätt att försöka utöva påverkan. Det är troligen så att mediakontakter och opinionsbildning är väl så viktiga i den mix av åtgärder som utmärker många av de kampanjer som man i dagligt tal kallar lobbying. Den ofta omskrivna lobbykampanjen från Lärarförbundets sida har till största delen varit en

mediakampanj som kopplats samman med lobbyinsatser för att skapa ett tryck på beslutsfattarna.⁷⁰ På samma sätt har polisernas och sjuksköterskornas kampanjer för högre löner och bättre arbetsvillkor bedrivits via media. Dessa exempel antyder dessutom att modern lobbying också bedrivs med hjälp av politiska konsulter. Åtminstone de mest resursstarka samhällsaktörerna – hit må vi räkna både storföretag och de större intresseorganisationerna – tycks ha utvecklat ett mer professionellt sätt att påverka de politiska beslutsfattarna.

Av de anförda exemplen om politiska kampanjer och lobbying framgår att språkbruket inte är helt entydigt och distinkt. En första uppgift för en forskare blir därför att precisera sina egna begrepp, de analytiska verktyg med vars hjälp man kan undersöka och resonera om verklighetens beskaffenhet. I vårt första kapitel har vi angivit hur vi anser att det politiska deltagandet bör spjälkas upp i olika underkategorier. Vid sidan av korporativa arrangemang urskiljer vi här politiskt deltagande i form av direkta aktioner, direkta kontakter (lobbying), opinionsbildning och mediakontakter (se figur 1.1 i kapitel 1). Huvudsyftet i detta kapitel är att med hjälp av den typologin beskriva storföretagens och organisationernas politiska deltagande.

I det vetenskapliga samtalet finns en tendens att främst intressera sig för förklaringsfrågor. Den politiska debatten i sin tur har som regel uppmärksamheten riktad mot värderingsfrågor. Ibland är vi emellertid i första rummet intresserade av att få goda beskrivningar av ett visst samhällsfenomen. Följdfrågor rörande orsaksförhållanden och värderande bedömningar kommer i andra hand, och framstår inte ens som särskilt intressanta innan vi vet hur saker och ting förhåller sig. Riktigt så enkelt är väl inte fallet när det gäller storföretagens och organisationernas politiska agerande. Däremot kan man nog hävda att följdfrågorna infinner sig ganska enkelt så snart vi har preciserat den överordnade synpunkt som beskrivningen utgår från.

Genomgående i denna volym är att vi har en demokratiteoretisk utgångspunkt. Hur det informella deltagandet i politiken – och den professionalisering den här verksamheten genomgått – ska värderas handlar således i grund och botten om hur det påverkar demokratin. Det är då ett antal frågor som genast anmäler sig: *Vem har möjlighet att delta? Vad händer med maktutövningens öppenhet? Och Hur förändras möjligheterna att påverka?* Inbäddade i dessa frågor finns också flera frågor om orsak och verkan. Som exempel kan nämnas att vår undersökningsuppläggning ytterst sett tänkes ge svar på vad slags resurser som är avgörande för olika aktörers möjlighet att utöva politiskt inflytande.

Vilken kunskap har vi i dagsläget?

Den korporativa staten i svensk tappning tycks vara på väg att, om inte vittra sönder så, åtminstone slipas av. Vi såg i det föregående kapitlet att de traditionella partsintressena fått mindre inflytande på flera olika sätt. Intresseorganisationernas (indirekta) representation i riksdagen är idag betydligt svagare än för bara ett årtionde sedan. Och både berednings- och förvaltningskorporativismen har försvagats då parternas såväl formella som reella deltagande i kommittéer och verksstyrelser har avtagit. I formell mening avskaffades den korporativa staten i och med arbetsgivarnas uttåg ur verksstyrelserna och det därpå följande beslutet att inte heller andra partsintressen skulle finnas kvar. Men även om olika särintressen på det här sättet hålls på ”replängds avstånd” från den direkta beslutsarenan är vår tolkning att det är pluralismen och inte Lowis ”juridiska demokrati” som är på väg att förverkligas. Dennes ideal är att minimera kontakterna mellan de folkvalda och särintressena. Politikerna ska istället endast styras av konstitutionen. Att man nu motar bort partsintressena från de direkta beslutsarenorna betyder dock inte att politiken isoleras från omvärlden som Lowi skulle önska. Vad vi tycks se är i stället en förvandling av styrelseskicket i en riktning där rösterna blir fler, konkurrensen om politikernas uppmärksamhet ökar och att personliga kontakter och nätverk fått ökad betydelse till förfång för det traditionella ordnade sammanträdet.

Ett av det svenska samhällets särdrag har också varit att den politiska eliten inte varit en elit utan två. I både Maktutredningen och i Demokratirådets skrifter har bilden av två eliter mejslats fram; en elit sprungen ur folkrörelserna, särskilt den socialdemokratiska arbetarrörelsen, och en mer traditionell borgerligt präglad näringslivs- och ämbetsmannaelit. I det föregående kapitlet ställdes därför också frågan om avkorporativiseringen leder till att vi får en mer traditionell elit även i Sverige. Slutsatsen skulle vara giltig om förskjutningen också motsvaras av en snedfördelning avseende vem som dominerar de mer informella kanalerna. Hur det förhåller sig med den saken återstår att undersöka. För att besvara frågor om makt och inflytande behöver vi noggrant studera den nya informella politiken.

Vad vet vi då om de centrala utomparlamentariska aktörernas politiska agerande och i synnerhet deras agerande i form av lobbying, mediakontakter och opinionsbildning? Som vanligt finns det en benägenhet att dra generella slutsatser på grundval av enskilda, ofta särskilt uppmärksammade och lyckosamma, aktioner. Helt utan systematiska kunskaper är vi förvisso inte. Typiskt för den befintliga

forskningen är emellertid att den försummat aktörerna själva. Den har i stället främst utgått från de politiska institutioner, de offentliga maktorgan, som varit föremål för företagens och organisationernas intresse.⁷¹

De återkommande undersökningarna av riksdagens ledamöter hör hemma i denna kategori. Huvudintrycket av dessa är att riksdagsledamöterna åtminstone sedan 1985 haft en relativt omfattande men också ganska stabil kontaktverksamhet med organisationsvärlden (se Tabell 3.1). Med undantag för 1988, som tycks uppvisa en tillfällig svacka, så har åtminstone hälften av de folkvalda regelbundet kontakter med såväl arbetsmarknadens organisationer som med någon av de övriga organisationerna. Våra parlamentariker lever förvisso inte, som man kanske kunde förledas att tro, i en ständig närhet till de stora starka svenska intresseorganisationerna. Men med tanke på att tabellen visar förhållandena för riksdagens samtliga ledamöter är det ändå noterbart att drygt en tredjedel säger sig ha regelbundna kontakter med LO och en fjärdedel med olika företagarorganisationer. Men även om vi inte ser någon dramatisk uppgång för lobbyverksamhet i form av organisationskontakter kan noteras att det för några få organisationer finns en klart stigande trend, nämligen för SAF och övriga företagarorganisationer. Näringslivet tycks trots allt ha fått ett något ökat tillträde till parlamentarikerna.

Med samma slags institutionella perspektiv kartlade Maktutredningen våren 1988 i detalj *departementens* kontaktmönster, vilket bland annat innefattade kontakter med de organiserade intressena och näringslivet.⁷² Huvudresultatet var att departementen och dess tjänstemän (regeringskansliet) främst har kontakt med tjänstemän från statliga myndigheter och andra departement. Kontakten med allmänheten tar också stor plats för regeringskansliet, liksom med organisationerna och media. Departementen har däremot inte alls lika mycket kontakt med företag, kommuner och landsting, samt de politiska partierna. Bilden var i viss mån annorlunda om vi enbart ser till departementens politiska ledning, statsråden. Något tillspetsat kan man säga att statsråden prioriterar kontakter med olika större väljargrupper. I topp ligger således allmänheten och media. Det senare kan ju uppfattas som ett indirekt sätt att möta väljarna. Därefter kommer kontakterna med partier och organisationer. Ett nästan genomgående drag är också att statsråden har mycket mera omvärldskontakter än den genomsnittlige departementstjänstemannen. Undantaget är här kontakterna med tjänstemän från andra departement och från statliga myndigheter.

Maktutredningens studie medger även jämförelser mellan depar-

Tabell 3.1. Andel riksdagsledamöter med regelbunden* kontakt med olika organisationsföreträdare (%)

	1985	1988	1994	1998
Arbetsmarknadsorganisationer				
LO	34	25	40	37
TCO	14	9	18	15
SACO	5	2	8	7
LRF	9	8	16	11
SAF	7	3	11	13
Företagarorganisationer	15	9	20	25
Någon av arbetsmarkn.org.	50	38	58	55
Övriga organisationer				
Handikapporg.	11	8	12	15
Miljöorg.	11	14	14	11
Kvinnoorg.	23		23	24
Pensionärsorg.		6	9	13
Religiösa org.	14	8	6	12
Internationella org.	18	16	20	21
Någon av de övriga org.	47	33	48	50
Genomsnittligt antal svarande	331	320	322	324

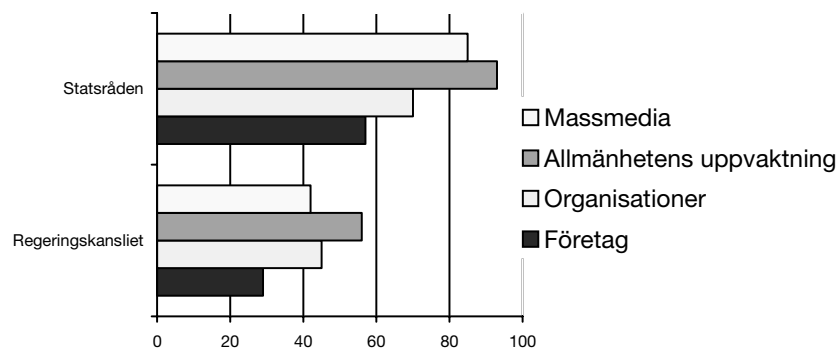
* Med regelbunden kontakt avses svaren "minst en gång i veckan" och "en eller ett par gånger i månaden".

Kommentar: Tabellen bygger på de riksdagsenkäter som genomförts med samtliga riksdagsledamöter 1985, 1988, 1994 respektive 1998 av Peter Esaiasson, Sören Holmberg och Martin Brothén vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet (Holmberg & Esaiasson 1988:65; Esaiasson & Holmberg 1996:254; Esaiasson m.fl. 1995; Brothén 1999).

tementen. Det visar sig bland annat att organisationerna relativt sett har starkast ställning i jordbruks-, arbetsmarknads- och kommunikationsdepartementet. Företagen däremot spelar störst roll för industri-, miljö och energi-, samt kommunikationsdepartementet.

Om vi enbart begränsar oss till de kontakter som främst intresserar oss framträder följande bild (skalan är konstruerad så att värdet 100 motsvarar dagliga kontakter):

Figur 3.1. Departementens kontakter med vissa aktörer

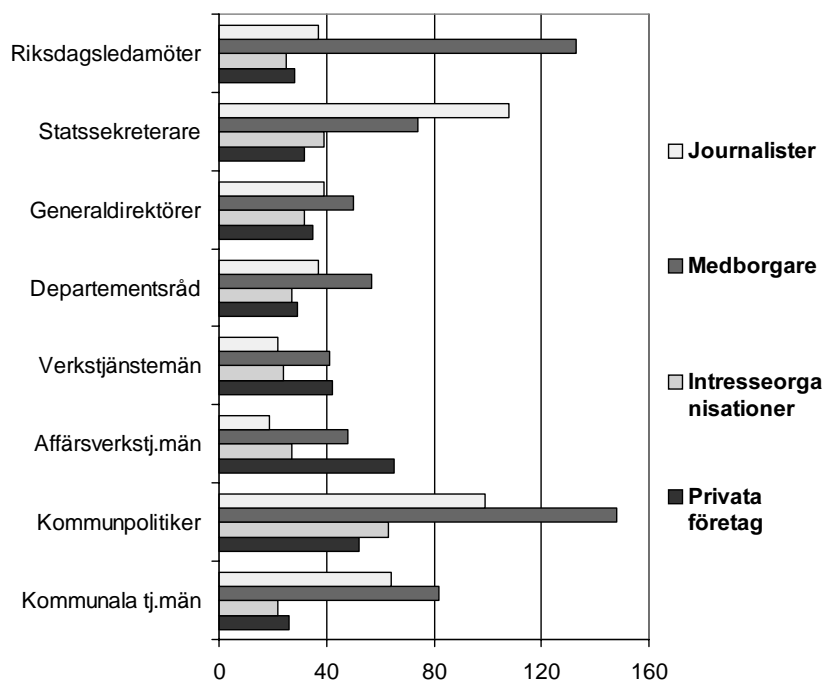


(Uppgifterna hämtade från Petersson 1989: Maktens Nätverk.)

Den genomsnittlige departementstjänstemannen har ganska mycket kontakt med både allmänheten, organisationer, media och företag. Om allmänheten knackar på dörren varannan dag, så handlar det ungefär om var tredje dag för media och organisationer och var fjärde dag för företagen. Ett statsråd är ännu mer upptagen med kontakter med omvärlden. I grova drag handlar det om en fördubbling jämfört med departementet i gemen. Mönstret är annars ungefär detsamma även om man på marginalen kan registrera en viss förskjutning mellan typen av aktörer: statsråden är mer utsatta för (eller utnyttjar) medias bevakning.

En likartad undersökning av den politiska elitens kontaktmönster genomfördes några år senare. I fokus stod denna gång politiker och tjänstemän på såväl nationell som lokal nivå. Intresset riktades i första hand mot de kontakter som tas inom och mellan dessa båda grupper, men studien ger även viss information om de externa kontakterna. Huvudresultatet härvidlag illustreras i nedanstående figur (skalan är denna gång konstruerad så att värdet 200 motsvarar daglig kontakt medan ungefär 40 står för veckovis kontakt):

Figur 3.2. Politikers och tjänstemäns externa kontakter



(Uppgifterna hämtade från Wallin mfl. 1999. Data insamlades 1990/91.)

Mönstret är tydligt. Politikerna, särskilt på lokal nivå, lever nära allmänheten och möter ofta även media. Det framgår också att de lokala tjänstemännen omger sig med ett tätare nätverk än de nationella. Intressant att notera är också att företagen spelar en relativt sett större roll för ämbetsverken, särskilt affärsverken, än för övriga maktcentra.

Den generella slutsats som i övrigt dras från denna elitundersökning är att statssekreterarna tycks vara det politiska systemets nav. Delar man upp på olika externa aktörer verkar företagen mest rikta sig till verkens och affärsverkens tjänstemän, intresseorganisationerna fokusera på kommunpolitiker och statssekreterare medan medborgarna kontakter de politiska representanterna och då i första hand kommuners politiska ledningar.⁷³

I den mån man kan uttala sig om förändring över tid utifrån de här studierna, de flesta uttalar sig om en enda tidpunkt, tycks ändå utvecklingen gå mot fler och tätare kontakter. Detta får visst stöd också i de delstudier som genomförts inom ramen för vårt eget projekt.

Flera av PISA-projektets rapporter handlar om att kartlägga lob-

bying och informell politisk påverkan med hjälp av lättillgängligt material som finns arkiverat hos berörda offentliga myndigheter. I några av studierna har man fokuserat på skrivelser riktade till departement, utskott och kommittéer. En undersökning gäller skrivelser ställda till utskott och departement inom sektorerna kommunikation, arbetsmarknad, respektive jordbruk under de senaste tre årtiondena. Huvudresultatet är att antalet skrivelser har ökat markant men att det inte nödvändigtvis beror på att lobbyverksamheten skulle ha ersatt korporativa överläggningar. Det är snarare ärendemängden som ökat vilket i sin tur givit upphov till fler skrivelser. I den mån skrivelser ska ses som en kanal för inflytande och påverkan återspeglar också undersökningen de traditionella intresse mönstren. Flera splittrade intressen är aktiva inom kommunikationsområdet, arbetsmarknadsområdet präglas av två balanserande intressen och jordbrukssektorn domineras av producentintresset. Samtidigt har dessa utmanats av andra och nya intressen och författaren dristar sig till att tro att ”nya intressen genom utövandet av lobbying vinner terräng på bekostnad av de gamla.”⁷⁴

I en specialstudie av arbetslöshetsförsäkringens förändring undersöktes på samma sätt i vad mån lobbyverksamhet i allmänhet och i synnerhet från de stora arbetsmarknadsorganisationerna ökade gentemot kommitté, utskott och departement om man jämförde KAS-reformen 1974 med reformen 1994. Den alldeles tydliga slutsatsen är att om man undersöker lobbying genom att mäta mängden skrivelser så har lobbyverksamheten ökat över tid. Och det är också klart att LO och TCO då har bidragit till ökningen av informell påverkan. Man har också agerat i allians med varandra. Arbetsgivarförbundet tycks däremot inte alls ha varit involverad enligt den här undersökningen, ett resultat som inte verkar rimligt med tanke på vad vi redan vet om organisationens agerande och intresse i just dessa frågor.⁷⁵ Det sista antyder ett av problemen med den här typen av mätningar, att skrivelser ofrånkomligen är ett trubbigt instrument för att mäta informell påverkan. Det är inte formella inlagor vi i första hand tänker på när vi talar om lobbying. Speciellt arbetsmarknadens och näringslivets stora och dominerande organisationer har många andra mer informella vägar att gå och personliga kontaktnät att utnyttja. Så även om vi kan dra slutsatsen att skrivelse mängden ökat och också att de stora fackliga organisationerna ökat sin verksamhet härvidlag så är det inte alldeles säkert att vi därmed uttalat oss om en tilltagande lobbying.

Ett alternativ eller komplement till den här typen av översikter är då i stället att studera några få fall mer i detalj eller att ställa mer ingå-

ende frågor till ett mindre antal offentliga företrädare. I studien av arbetslöshetsförsäkringen kompletteras kvantitativa data med några intervjuer som ger ytterligare stöd till idén om en ökad lobbyaktivitet och opinionsbildning över tid. Också i en studie av trafiknätverkens påverkansförsök där trafikuskottets ledamöter intervjuats ges visst stöd till tanken om en ökande lobbyverksamhet.⁷⁶ I ett flertal andra fallstudier beskrivs hur organisationer, företag och till och med kommuner på egen hand eller med hjälp av lobbyföretag söker vinna beslutsfattarnas öra.⁷⁷ Här är då i stället problemet att vi inget kan säga om omfattningen eller utvecklingen över tid. Risken är att vi drar slutsatser om det generella utifrån data om det specifika.

Om vi kompletterar studier av organisationers agerande med att också se på vad vi vet om medborgarnas deltagande upptäcker vi att de slutsatser som Maktutredningen en gång drog om ökad medborgaraktivitet faktiskt inte riktigt håller streck. När Demokratirådet tio år efter Maktutredningens undersökning från 1987 upprepade frågorna visade det sig visserligen att medborgaren är mer aktiv vad gäller enkla deltagandeformer som att skriva under namninsamlingar och bojkotta varor. Men deltagande i form av kontakter med politiker, tjänstemän, organisationer och media har stagnerat och i några fall också gått tillbaka.⁷⁸ Demokratirådets egen huvudsynpunkt om utvecklingen av medborgarnas politiska aktivitet är att deltagandet via de representativa kanalerna stagnerar och till och med minskar. Men deras data pekar således på att också den enskildes lobbyverksamhet, om inte minskar så, åtminstone upphört att öka i omfattning.

Utgångspunkten för merparten av den tidigare forskningen har alltså varit den offentliga maktens institutioner. Med hjälp av dessa analyser kan vi uttala oss om det korstryck av skilda påverkansförsök som den offentliga makten ständigt blir utsatt för. Men som vi sett har det hitintills i stort sett saknats systematiska data som fokuserat på de organiserade intressenas agerande. Det finns här skäl att uppmärksamma en på norsk och dansk botten nyligen genomförd longitudinell studie av alla riksorganisationers påverkan, som har denna mer systematiska ansats. Den ger stöd åt tanken att korporativistiska arrangemang fått ge vika för mer informellt agerande från organisationernas sida. I likhet med vad som hänt i Sverige har deltagande i myndigheter, kommittéer och andra offentliga organ avtagit. Samtidigt har kontakterna med parlamentariker och förvaltning ökat signifikant. Det tycks dock vara så att det framför allt är de stora traditionella organisationerna, de som representerar arbete och kapital, som kompenserat sina förlorade positioner i korporativa organ.⁷⁹

Vår egen undersökning har en likartad uppläggning även om vi ännu saknar data över tid. Vi riktar med andra ord intresset mot aktörerna själva och deras val av strategier för att påverka politiskt beslutsfattande. Inom projektets ram, men delvis i andra sammanhang, har vi försökt ringa in de stora organisationernas och de nya lobbykonsulternas arbete. Det senare återkommer vi till i nästa kapitel. Undersökningen i det här kapitlet är ett bidrag till mer systematisk generell kunskap om partsintressenas agerande och utgår från de riktigt stora medborgarsammanslutningarnas, företagens och intresseorganisationernas egna uppfattningar om hur de kontaktar de offentliga företrädarna och media. Däremot underlåter vi här att studera medborgarnas informella påverkan. Det är eliterna, företrädarna för storföretag och organisationer, som står i centrum.

Syftet är således att klargöra hur de mest centrala utomparlamentariska aktörerna utformar sitt politiska agerande. Vår analys grundar sig på två i det närmaste identiska enkäter riktade till Sveriges 500 största företag och ungefär 1 200 av de större organisationerna. Enkäterna skickades ut under våren 1999 och vi fick in svar från knappt 70 procent av företagen och knappt 80 procent av organisationerna.⁸⁰

Företagens och organisationernas samhällskontakter

Hur gör då storföretagen och organisationerna för att försöka påverka det offentliga beslutsfattandet på ett sätt som inte är institutionaliserat i form av exempelvis korporativa arrangemang? Vårt sätt att försöka komma åt detta är att i två enkäter ställa frågor om hur dessa olika aktörer ordnar sina samhällskontakter. I ett första steg handlar det om att ange vad för slags politiskt deltagande dessa samhällskontakter utgör. Här har vi redan urskiljt fyra olika typer av icke institutionaliserat politiskt deltagande: direkta aktioner, lobbying, opinionsbildning samt mediakontakter. Vår avsikt med att fråga om aktörernas samhällskontakter är att vi med hjälp av det kan ringa in de tre senare. Även om ett och annat storföretag eller någon av de här stora organisationerna skulle kunna tänkas nyttja någon form av direkt aktion (exempelvis Greenpeace) har vi här gjort bedömningen att det trots allt förekommer så sällan att den inte skulle ge några utslag i en enkät av just det här slaget. För att undersöka "aktionspolitik" på ett fruktbart sätt behövs helt andra tillvägagångssätt.⁸¹

Det kan således grovt sett röra sig om tre olika slag av icke-insti-

tutionaliserat deltagande som vi ställer frågor om. Organisationer och företag kan etablera något slags direkt kontakt med de offentliga företrädarna, vilket i frågebatteriet formuleras som att "Vi kontaktar själva". Det motsvarar vad vi vill benämna *lobbying*. Aktörerna kan också direkt och på egen hand, genom att medverka i media eller på konferenser eller dylikt, delta "i offentlig debatt". Detta är i vår terminologi det samma som *opinionsbildning*. De kan också mer indirekt skapa ett tryck mot beslutsfattarna eller indirekt söka skapa opinion genom att ta kontakt med mediaföreträdare, vad vi här kallar för *mediakontakter*. Frågan formuleras här: "Vi kontaktar media för att genom deras uppmärksamhet få vår sak belyst". Utöver detta kan man också tänka sig att dessa olika typer av påverkansförsök sker med hjälp av *konsulter*. Dessa kan bidra med professionell hjälp inom vart och ett av dessa påverkansområden. De kan bistå med att ta kontakter med politiker, tjänstemän och media, eller bidra med debattunderlag och information till såväl påtryckare som offentliga företrädare. Eftersom dessa kommit att bli en mycket omdebatterad företeelse ställer vi också konkreta frågor om dessa konsulter del i företagets och organisationernas politiska deltagande.⁸²

För de svenska storföretagen ser bilden ut på följande sätt:

Tabell 3.2. Företagens samhällskontakter

	Aldrig	Enstaka gång	Någon gång/lår	Flera ggr/lår	Någon gång/mån(N)	S:a %	Har hänt %	Antal ggr/lår
Kontaktar beslutsfattare	3	30	12	29	26	100 (318)	97	4,6
Kontaktar media	15	41	13	20	10	100 (305)	85	2,7
Debatterar själva	15	51	14	15	4	99 (306)	85	2,0
Anlitar konsulter	57	33	4	4	2	100 (293)	43	0,8

Det vanligaste sättet att försöka påverka är att man själv kontaktar en offentlig beslutsfattare. Nästan alla storföretag uppger att det har skett åtminstone någon gång. Det är också relativt vanligt att storföretagen kontaktar media eller själva deltar i samhällsdebatten, medan mindre än hälften av storföretagen uppger att de någon gång har anlitat en konsult. Om vi dristar oss till att översätta svarsalternativen aldrig, enstaka gång, någon gång, flera gånger och någon gång i månaden till absoluta tal – 0, 1, 2, 5 och 10 gånger per år – kan vi också

räkna ut ett medeltal.⁸³ Det visar sig då att storföretagen i genomsnitt tar kontakt med en beslutsfattare 4,6 gånger per år, dvs ungefär varannan månad om man nu räknar bort semesterperioderna. Direktkontakten med media och det egna debattdeltagandet förekommer inte alls lika ofta. Det rör sig om 2,7 gånger respektive 2,0 gånger per år. Ännu mera sällan anlitas en konsult: I genomsnitt sker det 0,8 gånger per år.

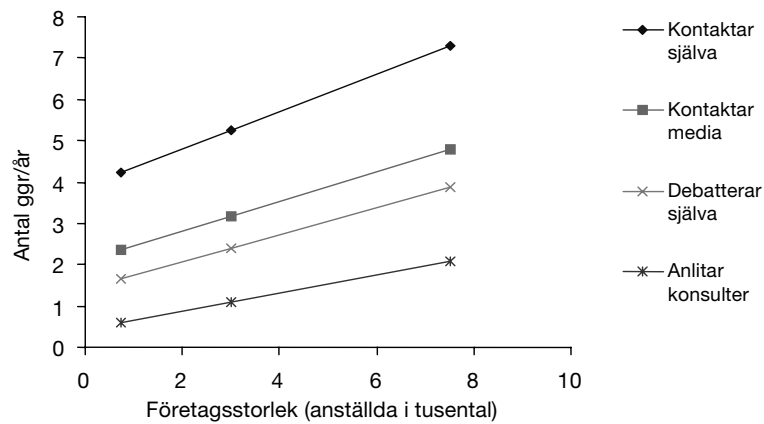
I korthet betyder det att storföretagens politiska agerande i första hand består av försök till direkt påverkan av de offentliga beslutsfattarna. Ibland kontaktar man media, och då och då deltar man själv i den offentliga debatten. Det är däremot inte alls särskilt vanligt att man anlitar konsultfirmor. Men vad gäller det senare kanske man ändå bör fundera en vända ytterligare innan slutsatsen definitivt läggs fast. Att kontakta en politisk konsult nästan en gång per år är måhända inte alls något marginellt. Kanske borde vi i stället betona att denna typ av samhällskontakt är så annorlunda till sin karaktär, att det snarast är förvånande att storföretagen gör detta så pass ofta.

Man skulle kunna tänka sig att de olika formerna för politisk påverkan delvis fungerar som varandras alternativ. En sådan hypotes vägledde länge forskningen om medborgarnas individuella politiska deltagande. Den motsatta tesen skulle vara att det råder kumulativ ojämlikhet, att det är en liten grupp av mångsysslande "elitmedborgare" som står för merparten av deltagandet. Frågan undersöktes senast av Demokratirådet som fann att det visserligen råder en viss kumulativitet men att dessa samband är relativt svaga. De framhåller i stället att "lågt deltagande i ett visst avseende ofta kompenseras av högre deltagande i en annan medborgarroll."⁸⁴ När det gäller storföretagens och organisationernas politiska agerande är den kumulativa ojämlikheten mer markerad. Det kan nämligen konstateras att det finns mycket starka inbördes sammanhang mellan dessa typer av påverkansformer. De fungerar således inte som varandras substitut. De företag som anlitar konsultfirmor ägnar sig även åt de mer vanliga påverkansformerna.⁸⁵

Som man kunde förvänta spelar företagets storlek stor roll i detta sammanhang. Det handlar om mer än en fördubbling av engagemanget om man jämför de små storföretagen med de riktigt stora (mer än 5 000 anställda). Mätt på detta relativa sätt är effekten större för de mindre vanliga påverkansformerna. Det är således mer än fyra gånger så vanligt bland de riktigt stora storföretagen att man anlitar konsulter. Om vi i stället ser effekten i absoluta tal, förhåller det sig precis tvärtom. En ökning av företagets storlek med säg 1 000 anställda får störst effekt på den egna kontaktverksamheten som då

ökar med knappt en halv gång per år (lutningen på linjen är 0,46). Motsvarande ökning av företagsstorleken får däremot bara halva den effekten på anlita ndet av politiska konsulter (lutningen på den linjen är 0,22). Storlekseffekten mätt i absoluta termer illustreras i följande figur.⁸⁶

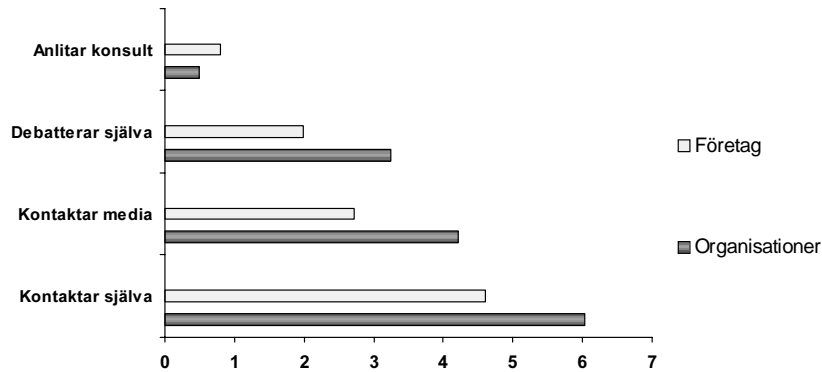
Figur 3.3. Antalet samhällskontakter beroende på företagets storlek



Organisationernas samhällskontakter följer i allt väsentligt samma mönster. Precis som storföretagen agerar även organisationerna i första hand på egen hand och det vanligaste är att man själva tar kontakt med de offentliga beslutsfattarna. Nästan alla organisationer har någon gång tagit en egen kontakt med en beslutsfattare och nästan alla har också någon gång kontaktat media respektive deltagit i den offentliga debatten. Det är däremot ovanligt att man anlitar konsulter. Det är enbart en tredjedel av organisationerna som någon gång har gjort detta.

Organisationerna är med ett undantag mer engagerade än storföretagen. En närmare jämförelse ger nämligen vid handen att storföretagen i något större utsträckning anlitar konsulter. Detta framgår av följande figur:

Figur 3.4. Företagens och organisationernas samhällskontakter (ggr/år)



Det alldeles dominerande sättet att komma till tals med offentliga företrädare är således att själva ta kontakt med dem. Per år handlar det om drygt 6 gånger för organisationerna och knappt 5 gånger för företagen. Därefter kommer kontakten med media (drygt 4 respektive knappt 3 ggr/år), följt av det egna debatt-deltagandet (drygt 3 respektive knappt 2 ggr/år i medeltal). Att ta kontakt med en informationskonsult, lobbyist eller liknande professionell "påtryckare" är fortfarande en mycket ovanlig form av agerande. Som tidigare påtalats kan man emellertid undra vad vi här kan förvänta oss. Att de större organisationerna och storföretagen i genomsnitt anlitar en konsult nästan en gång per år kan ju samtidigt betraktas som förvånande mycket. Det är dyra tjänster och det är först när något mer komplicerat ska göras som det skulle kunna uppfattas som rimligt att söka hjälp utanför den kompetens som man själva besitter.

I vårt urval ingår vitt skilda organisationer vilka vi har grupperat i några olika kategorier: Branschorganisationer, fackföreningar, arbetsgivareorganisationer, yrkesorganisationer (yrkessammanslutningar som exempelvis Advokatsamfundet, hantverkarföreningar eller olika läkaresällskap som inte är fackliga organisationer), idéburna och religiösa organisationer (med undantag för de politiska partierna), aktivitetsorganisationer (sport och fritidsorganisationer) samt övriga intresseorganisationer. Att beteckna dem som övriga intresseorganisationer betyder inte att de består av en obetydlig restpost. De här organisationerna representerar visserligen en mängd skilda sammanslutningar, men det är tydliga intressen. Och det är då de intresseorganisationer som grundar sig på andra intressen än just arbetsplats och yrke. Här samlas man runt de intressen som de olika medborgarrollerna ger uttryck för, som boende, patient eller som elev; intressen

knutna till ålder eller att man tillhör en minoritet med vissa intressen (alltifrån handikapp till etniskt grundade intressen). Hit har räknats också en del trafikrelaterade organisationer och folkrörelser som exempelvis nykterhetsorganisationerna och Folkets Husrörelsen.

En intressant fråga är nu om samma mönster som vi fann vad gäller företagen också framträder för olika typer av organisationer eller om valet av påverkansformer skiljer sig mellan dem på något mer avgörande sätt. I följande tabell återges medelvärden för var och en av de olika typerna av organisationer:

Tabell 3.3. Organisationernas samhällskontakter (antal ggr/år)

<i>Typ av organisation:</i>	<i>Kontaktar Beslutsfattare</i>	<i>Kontaktar Media</i>	<i>Debatterar själva</i>	<i>Anlitar konsulter</i>
Intresse	7,0	5,3	4,2	0,6
Bransch	7,0	4,7	3,5	0,9
Fackförening	6,2	4,2	3,3	0,5
Arbetsgivare	6,1	3,8	3,5	0,9
Yrke	4,8	2,5	2,3	0,2
Idé & religion	4,7	3,7	2,8	0,2
Aktivitet	5,1	3,6	2,0	0,2
Samtliga typer av organisationer	6,0 (885)	4,2 (846)	3,2 (831)	0,5 (751)

Den generella rangordning mellan påverkansformerna råder som vi ser också inom samtliga organisationstyper. Men det står samtidigt klart att aktivitetsgraden varierar märkbart mellan olika slags organisationer. Det betyder att de organisationstyper som ligger högt vad gäller en kanal också ligger högt på andra och att de som tar få egna kontakter också mer sällan debatterar eller tar kontakter via professionella lobbyister. Genomgående mest aktiva är exempelvis de traditionella intresseorganisationerna – dessa kontakter beslutsfattare och media samt ger sig in i debatten mer än andra, medan de ligger strax efter täten vad gäller kontakter med informationskonsulterna. Genomgående lågt ligger däremot idérörelser, religiösa samfund samt olika slag av aktivitetsorganisationer.

Förutom detta allmänna mönster kan det vara intressant att mer i detalj studera anlitaandet av konsulter. Vi ser då för det första att detta generellt sett sker sällan – vilket inte ska sammanblandas med att det är av marginell betydelse – och för det andra att variationen mellan olika organisationer trots allt är märkbar (mellan 0,2 och 0,9 gånger per år). Vi kunde tidigare konstatera att just denna form av påverkan utmärkte storföretagen. Detta förhållande går igen även här. Det

tycks således vara näringslivet (branschorganisationer och arbetsgivarorganisationer) som framför allt gör bruk av de politiska konsulterna. En tankegång som ofta förs fram av informationskonsulterna själva är att deras verksamhet skulle komplettera de stora och resursstarka företagens och organisationernas egen verksamhet rörande lobbying och opinionsbildning.⁸⁷ Redan här kan vi nog konstatera att denna föreställning är felaktig. Det är i första hand de allra största och mest framträdande företagen och organisationerna som både är mest aktiva på egen hand och dessutom anlitar professionella konsulter.

En helt annan djupdykning i materialet är att specialstudera de företag och organisationer som anger att de mycket ofta har kontakt med beslutsfattare. Här kan det vara intressant att faktiskt få veta de absoluta siffrorna.

Förvånande många av organisationerna har egna kontakter åtminstone någon gång i månaden, hela 375 organisationer (42 procent) är så pass aktiva (cirka 55 procent av branschorganen och 45 procent av de övriga intresseorganisationerna). Det är en betydligt mer exklusiv skara som regelbundet vänder sig till konsultbranschen, i enkäten rör det sig om 43 stycken som gör så flera gånger per år eller mer (knappt 6 procent). Och här är det arbetstagarorganisationerna som dominerar (15 st) tätt följda av övriga intresseorganisationer (12) och näringslivsorganisationer – bransch och arbetsgivare – som tillsammans är lika många.⁸⁸ Dessa siffror är dock relativt svårtolkade. Att ha en enda kontakt med informationskonsulter eller lobbyister kan å ena sidan betyda ett mycket stort åtagande och att man anger flera sådana möten är å andra sidan inte nödvändigtvis ett tecken på att man lägger ut många stora jobb på ”entreprenad”. Men det tycks ändå vara så att det är de starka organisationerna på arbetsmarknaden som ofta utnyttjar dessa så omskrivna konsultföretag.

Generellt sett är det annars gruppen ”övriga intresseorganisationer” som är mest aktiv. Det är företrädare för den här gruppen som själv ofta tar kontakt, som (i den mån organisationerna överhuvudtaget gör det) regelbundet och ofta har kontakter via lobbyister, mycket ofta har kontakter med media samt deltar frekvent i den offentliga debatten. Genomgående aktiva, fast något mindre, är också branschorganisationerna, arbetsgivare och arbetstagare. Det är bland de här olika grupperna vi finner de professionella lobbyisterna. Övriga organisationstyper ligger lågt. Studerar vi gruppen intresseorganisationer närmare kan vi, utan att för den skull peka ut de enskilda organisationerna, göra ytterligare en uppdelning för att karakterisera vilka som är de mest aktiva. Av de som åtminstone en

gång i månaden tar egna kontakter med någon offentlig företrädare representerar så många som 19 st olika patient- och handikappgrupper, här finns 16 boenderelaterade organisationer, 14 studentorganisationer och lika många utbildnings- och kulturorganisationer. Av de återstående sysslar 8 st med olika typer av internationellt arbete medan de övriga 30 utgör en sorts regnbågskoalition av skilda intressen, varav flera har sina rötter i de gamla folkrörelserna.

Också bland företagen är det relativt många som tillhör gruppen av riktigt politiskt aktiva, det är en dryg fjärdedel av företagen (86 st) som åtminstone någon gång i månaden själva tar kontakt med offentliga företrädare. Och det har ett mycket tydligt samband med storlek. I gruppen företag med upp till 1 000 anställda är det cirka 20 % som tillhör de mest aktiva. Bland de företag med mellan 5 000 och 10 000 anställda stiger andelen till 46 % och bland de allra största (över 10 000 anställda) är över 85 % mycket aktiva. Precis som bland organisationerna är gruppen som anlitar lobbykonsulter mycket exklusiv. Det är totalt 29 företag i vårt urval som gör så några gånger eller fler under ett år.

Professionaliseringen av samhällskontakter

Vi har redan stött på en sorts professionalisering av företagens och organisationernas samhällskontakter, nämligen framväxten av en särskild konsultverksamhet. En annan yttring av denna professionalisering är att företagen och organisationerna själva anställer sådana konsulter, dvs att man bygger upp en särskild enhet eller avdelning med uppgift att svara för samhällskontakterna.

Tabell 3.4. Företag med avdelning för samhällskontakter (procent)

	< 500 anst	500–1 000	1 000–5 000	> 5 000 anst	Samtliga
Ja – Speciell avdelning	15	23	35	65	30
Annan avdelning	23	29	31	20	29
Nej	62	48	34	15	41
S:a	100	100	100	100	100
(N)	(13)	(169)	(119)	(20)	(321)
Om Ja eller annan avd –					
Antal anställda (medel)	1,7	2,0	2,2	3,9	2,3
(N)	(3)	(58)	(53)	(14)	(128)

Av vår undersökning framgår att tre av tio storföretag har en speciell avdelning som ansvarar för företagets samhällskontakter. Ungefär lika många storföretag låter en annan avdelning svara för detta. Nästan sextio procent av storföretagen identifierar således detta som en speciell uppgift. Här finns en tydlig skillnad mellan de stora (över 1 000) och de inte fullt så stora företagen. Skillnaden förstärks ännu mer om man skiljer ut de riktigt stora storföretagen (mer än 5 000 anställda). Här är det ungefär två tredjedelar av företagen som har en speciell avdelning inom företaget med ansvar för samhällskontaktterna.

Det är sammanlagt 128 företag som uppger att de har personer anställda för att ansvara för dessa kontakter och 96 av dessa har en särskild avdelning för samhällskontakter. Precis som man kan förmoda är storleken på den avdelningen beroende av företagets storlek. Det är dock ingen stor skillnad, både de små och stora företagen har en avdelning för samhällskontakter med i medeltal cirka 2 anställda. I de allra största företagen är emellertid avdelningen dubbelt så stor, nästan 4 anställda.

Som man kunde misstänka har även många organisationer en relativt väl utbyggd funktion för samhällskontakter. Så pass många som 310 organisationer har egna avdelningar för sådana syften och ytterligare 239 har personal med sådana uppgifter (sammanlagt närmare 62 procent). Det vanligaste är att man har en person som är anställd för att sköta dessa uppgifter. Men 153 organisationer har mellan 2 och 5 anställda och så många som 30 organisationer har mer än fem anställda som ska syssla med samhällskontaktterna. Läger vi samman antalet anställda på storföretagens avdelningar för samhällskontakter med motsvarande personer inom organisationerna skulle vi således få en grupp professionella lobbyister och opinionsbildare som åtminstone uppgår till mellan 1 250 och 1 300 personer.⁸⁹

Till en del kan ju mönstret ha att göra med vilken typ av organisationer dessa är. I vårt urval ingår såväl riksorganisationer som lokala föreningar. Om vi därför skiljer på olika nivåer framträder följande samband:

Tabell 3.5. Kontaktavdelningar i organisationer på skilda nivåer (%)

	<i>Lokal nivå</i>	<i>Distriktsnivå</i>	<i>Riksnivå</i>	<i>Samtliga</i>
Ja	30	35	40	35
Annan avdelning	24	25	31	27
Nej (+ej svar)	46	40	29	38
(N)	100 (378)	100 (171)	100 (333)	100 (889)

Vi ser här att förekomsten av avdelningar för samhällskontakter mest är förbehållet riksorganisationerna. Här har över 70 procent av organisationerna åtminstone någon som är anställd eller ansvarar för att sköta organisationens samhällskontakter, vilket kan jämföras med 54 procent av de lokala organisationerna.

Inte alls oväntat visar det sig att även de olika typerna av organisationer skiljer sig åt.

Tabell 3.6. Kontaktavdelningar i olika typer av organisationer (%)

	<i>Bransch</i>	<i>Arbets- givare</i>	<i>Yrke</i>	<i>Facklig</i>	<i>Idé & Religion</i>	<i>Aktivitet</i>	<i>Övriga intressen</i>	<i>Samtliga</i>
Ja	37	42	30	34	23	30	44	36
Annan avd.	22	23	21	28	33	25	29	27
Nej	42	35	48	38	44	45	28	38
S:a (N)	100 (74)	100 (57)	100 (56)	100 (292)	100 (86)	100 (142)	100 (182)	100 (889)
Om ja – antal anställda	3,3 (32)	3,8 (23)	1,8 (20)	3,0 (100)	1,9 (30)	2,2 (54)	3,0 (103)	2,8 (362)

Det finns som vi ser tydliga skillnader mellan de olika organisations-typerna. Yrkesorganisationer, gruppen som omfattar idérörelser och religiösa organisationer samt i viss mån aktivitetsorganisationer ligger lågt i förhållande till de övriga. Av dessa ”mer alerta” är det gruppen övriga intresseorganisationer och arbetsgivarorganisationer som ”ligger i topp”, om man avser förekomst av särskilda avdelningar. Ser vi till antalet anställda med uppgift att sköta samhällskontakterna så är det bransch- och arbetsgivarorganisationerna som utgör en grupp för sig. Här finns i medeltal 3–4 anställda. Mönstret där yrkessammanlutningar, idé- och religiösa organisationer ligger lågt vad gäller professionaliseringen av samhällskontakterna är således tydlig. Och det är framför allt arbetsgivarorganisationerna som har gott om egna ”lobbyister”. Gör vi en direkt jämförelse mellan näringslivets elit och

den för svenska förhållanden förekommande löntagareliten har här näringslivet ett visst försteg.

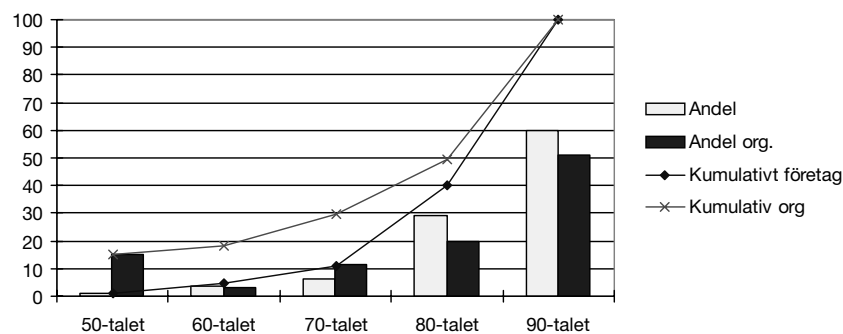
Är det då nivå eller typ av organisation som bäst förklarar den variation som kan observeras? Tittar vi närmare på näringslivets och arbetets organisationer, arbetsgivare och branschorganisationer respektive arbetstagare, samt de stora intresseorganisationerna och samtidigt kontrollerar för organisationsnivå ser vi att sambandet i stort sett håller för branschorganisationerna (som dock är väldigt få), arbetstagarna och intresseorganisationerna medan det motsatta gäller för arbetsgivarna. Det betyder att arbetsgivarorganisationerna tycks vara bättre utrustade, och kanske mer aktiva, lokalt, medan intresseorganisationerna är mer fokuserade på rikspolitiken.

Att man har en särskild avdelning med ansvar för samhällskontakter är av stor betydelse. Det kommer att framgå längre fram.

Kontaktavdelningarnas historia

De särskilda avdelningarna för samhällskontakter är i likhet med den politiska konsultverksamheten ett fenomen på tillväxt. Vi kan konstatera att dessa avdelningar är ett relativt nytt fenomen i företagsvärlden. Det är endast ett företag av tio som hade en sådan avdelning före 1980-talet (den undre kurvan i nedanstående figur). I tre företag (av tio) etablerades avdelningen under 1980-talet (den vänstra stapeln når upp till 30) och i hela sex företag av tio har avdelningen tillkommit så sent som under 1990-talet.

Figur 3.5. Tidpunkt för inrättande av särskilda kontaktavdelningar.



Bilden ser något annorlunda ut om vi i stället granskar organisationerna. De flesta kontaktavdelningarna har tillkommit sent även här. Hälften är så ”unga” att de tillkommit under det allra senaste decen-

niet (den högra stapeln når upp till 50). Men redan på 1950-talet förekom ett betydande antal sådana avdelningar särskilt inom vissa typer organisationer (den övre kurvan startar på en nivå som motsvarar ungefär 15 procent). I nedanstående tabell kan vi urskilja ytterligare detaljer i detta mönster.

Tabell 3.7. Inrättande av kontaktavdelningar i olika typer av organisationer

	<i>Bransch</i>	<i>Arbets- givare</i>	<i>Yrke</i>	<i>Fackliga</i>	<i>Idé & Religion</i>	<i>Intressen (övrigt)</i>	<i>Aktivitet</i>	<i>Samtliga</i>
- 50-tal	29	5	20	14	15	18	8	15
60-tal	6	5	0	3	0	4	0	3
70-tal	6	20	0	10	8	18	8	12
80-tal	6	35	10	21	31	16	20	20
90-tal	53	35	70	52	46	45	64	51
	100	100	100	100	100	101	100	101
	(17)	(20)	(10)	(63)	(13)	(51)	(25)	(199)
Samtliga	9	10	5	32	7	26	13	100

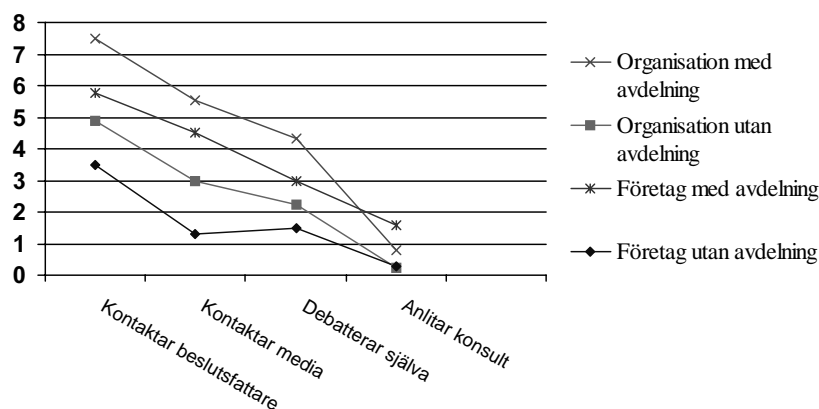
Vissa av de gamla folkrörelserna var tidigt ute med att professionalisera sitt politiska engagemang. I det gamla organisations- och folkrörelse-Sverige förekom således avdelningar för samhällskontakter redan på 1950-talet och i vissa fall också långt före dess. Förvisso bland de fåtaliga branschorganisationerna, men även fackföreningar och andra intresseorganisationer, och faktiskt till en del också hos religiösa sammanslutningar, förekom sådana avdelningar ett par decennier före det att samhällskontaktverksamhet fick ett mer generellt och rejält uppsving. Men när den nya utvecklingen tog fart på 1970-talet var det arbetsgivarorganisationerna som tog ledningen tätt följda av övriga intresseorganisationer. Kulmen i deras uppbyggnad av avdelningar för samhällskontakter låg under 1970- och 80-talen. För återstoden av organisationsvärlden ser vi, i likhet med företagsvärlden, en rejäl tillväxt först under det innevarande decenniet. På det här viset kan man säga att näringslivet och dess organisationer har stärkt sin ställning på senare tid.

Kontaktavdelningarnas betydelse

Det är tydligt att organisationerna generellt sett har mer samhällskontakter än vad företagen har – organisationerna kontaktar oftare beslutsfattare och media respektive deltar i den politiska debatten. Undantaget är emellertid kontakterna med informations- och lobby-

konsulter där företagen genomgående har mer av sådana än vad organisationerna har, något som gäller oavsett hur de själva har organiserat sig. Det är också så att den organisation eller det företag som har en egen avdelning för samhällskontakter påverkar mer än de som inte har någon sådan – de tar själva kontakt med politiska företrädare och media i högre grad, deltar livligare i debatten och är också de som mest använder sig av professionella informatörer och lobbykonsulter. Det här illustreras tydligt i följande figur:

Figur 3.6. Samhällskontakternas omfattning och professionalisering



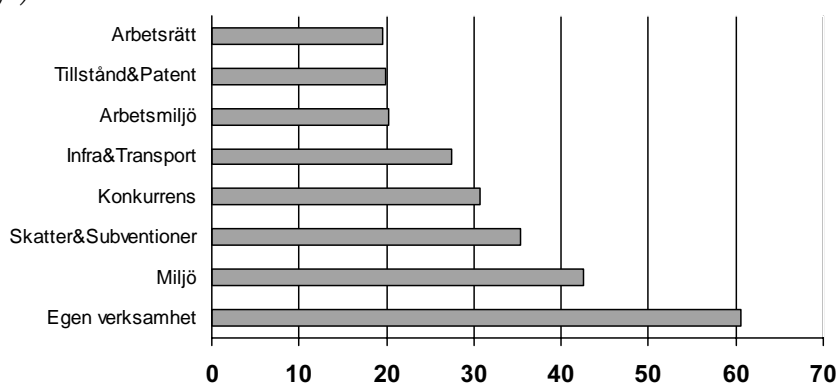
För både organisationerna och företagen gäller således att det främsta medlet för politisk påverkan är de egna kontakterna följda av, och med avtagande betydelse, mediakontakt, debattdeltagande och lobbykontakter. Men det är också uppenbart att det finns ett samband mellan de olika aktörernas förmåga eller vilja att ta kontakt med det offentliga livet och om man har egna avdelningar för samhällskontakter eller inte. Det här kan antingen tolkas som att de företag och organisationer som har en egen sådan avdelning helt enkelt kan öka insatsen rejält på alla områden eller att de som är aktiva påverkare också skaffar sig egna avdelningar. Oavsett vad som leder till vad finns tydliga skillnader. Allra mest syns skillnaderna när det gäller företagets förmåga att ta mediakontakter, men det är en skillnad som också gäller alla andra sätt att påverka. Det gäller också huruvida man anlitar konsulter eller inte. Det är således inte alls den "svage" som tar hjälp utifrån, det är den redan professionelle som har möjlighet till det – "åt den som har skall varda givet". Det visar sig också att skillnaden mellan de som har och de som inte har egen avdelning är

något större bland företagen än bland organisationerna, tydligast gäller det just mediakontakterna.

Vad engagerar företagen och organisationerna?

Föga överraskande finner vi att storföretagens samhällskontakter i första hand syftar till att värna om den egna verksamheten. Sextio procent av företagen angav att deras samhällsbevakning hade just detta syfte. Mer än fyrtio procent pekade också ut miljön. Av de åtta ämnen som var givna på förhand är det tillståndsfrågor, arbetsrätten och arbetsmiljön som engagerar storföretagen minst.

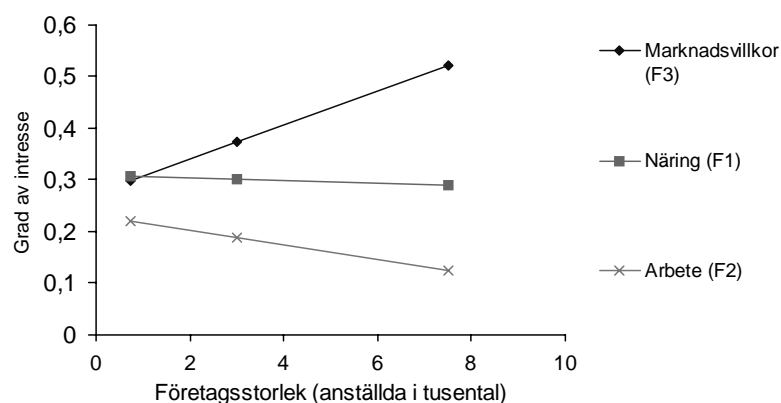
Figur 3.7. Innehållet i företagens samhällskontakter (andel som svarar ja)



Finns det någon skillnad mellan stora och små storföretag? Svaret framgår av nedanstående figur. För att bringa ordning i all information har vi genomfört en faktoranalys som visar att de sju ämnesområdena (egen verksamhet har uteslutits) kan hänföras till tre olika grupper. Arbetsrätt och arbetsmiljö hör samman – kallas här för *Arbete* – och det visar sig att dessa frågor främst intresserar de mindre storföretagen, åtminstone är intresset svagt från de riktigt stora företagen (över 5 000 anställda). Förhållandet är det motsatta för konkurrensfrågor samt skatter och subventioner, vilka bildar en egen faktor – *Marknadsvillkor*. Här finns ett klart positivt samband mellan företagsstorlek och intresse för frågan. Det är i den här frågan de riktigt stora koncernerna lägger ner sin kraft. Utöver detta finns tre ämnesområden (miljö, transporter och tillstånds & patentärenden) som handlar om näringsfrågor mer allmänt, här kallade för *Näringsfrå-*

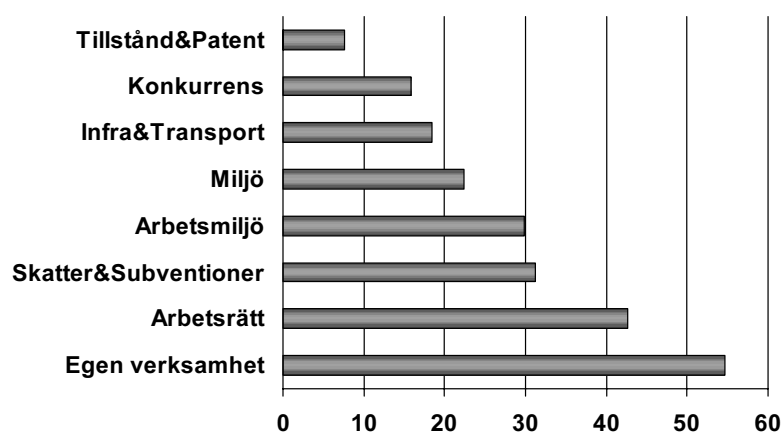
gor, som visar sig vara intressanta för storföretagen oavsett storlek.⁹⁰ Om vi ser närmare i figuren ser vi att effekterna inte ska överdrivas (det rör sig om några tiondelars förändring på en skala mellan 0 och 1) men att de trots allt existerar. Storleken spelar roll för vad man intresserar sig för.

Figur 3.8. Samhällskontakternas inriktning på olika ämnesområden⁹¹



Frågan om vilka ämnen som engagerar har i undersökningen en påtaglig slagsida åt arbetsmarknad och näringsliv. Det finns ett flertal ämnesområden som vore relevanta för organisationsvärlden men som inte täcks in av de svarsalternativ som anges i vår enkät. Trots detta kan det vara intressant att se hur svarsmönstret ser ut även för organisationerna som åtminstone till vissa delar är tydligt inriktade på just de typer av frågor som faktiskt ställs.

Figur 3.9. Innehållet i organisationernas samhällskontakter (andel ja)



Om vi bortser från den egna verksamheten tycks skatter och subventioner vara det enda ämnesområde som både företag och organisationer lägger ner mycket arbete på. I övrigt ser prioriteringarna ganska olika ut. För organisationerna är det faktiskt arbetsrättsfrågor som ligger i topp. Drygt 40 procent av organisationerna har kontakter som handlar om sådana frågor, motsvarande för storföretagen är knappt 20 procent. I 30 procent av svaren lyfts också arbetsmiljön fram. De två frågor som tillhör de minst intressanta för företagen är således de viktigaste i organisationernas samhällskontakter. Miljön som är en viktig fråga för företagen är däremot ingen central fråga för organisationerna. Möjligen avspeglar detta också de olika gruppernas fokusering på den egna verksamheten. Arbetsmarknadens organisationer är välrepresenterade i urvalet och förklarar rimligen dessa frågor centrala plats här. Och flertalet företag som tillhör tillverkningsindustrin tvingas hantera myndigheternas krav på produkterna i miljöhanseende.

På det här sättet kan det tidigare specifikt svenska mönstret med två skilda politiska eliter, en mer traditionell elit nära förbunden med näringslivet och en socialdemokratisk löntagareelit som framför allt baserats på fackföreningsrörelsen, reproducerats när de nya typerna av påverkansformer fått ökad tyngd.⁹² En sådan slutsats kräver dock ett närmare studium av hur olika typer av organisationer agerar.

En första slutsats av en sådan mer ingående analys är det enkla konstaterandet att organisationerna har lite olika profiler sinsemellan. Bryter vi upp resultatet på de olika typerna av organisationer ser vi således att de fokuserar på olika sakområden. I följande tabell ser vi hur stor "Ja-andel" det finns inom respektive grupp (För att underlätta tolkningen har de enskilda värden som ligger över medelvärdet markerats med fetlagd stil):

Tabell 3.8. Inriktningen på olika organisationers samhällskontakter (andel ja)

	<i>Bransch</i>	<i>Arbets- givare</i>	<i>Yrke</i>	<i>Fack</i>	<i>Idé & religion</i>	<i>Intresse</i>	<i>Aktivitet</i>	<i>Samtliga</i>
Egen verksamhet	63	38	51	25	79	70	88	55
Arbetsrätt & Anställning	16	51	53	85	18	15	7	43
Skatt & Subvention	51	45	26	28	33	27	27	31
Arbetsmiljö & Miljö	10	32	34	67	6	5	4	30
Infra & Transport	26	38	17	28	0	11	6	18
Konkurrensfrågor	41	40	19	18	1	8	6	16
Tillstånd & Patent	13	8	4	2	21	10	8	8

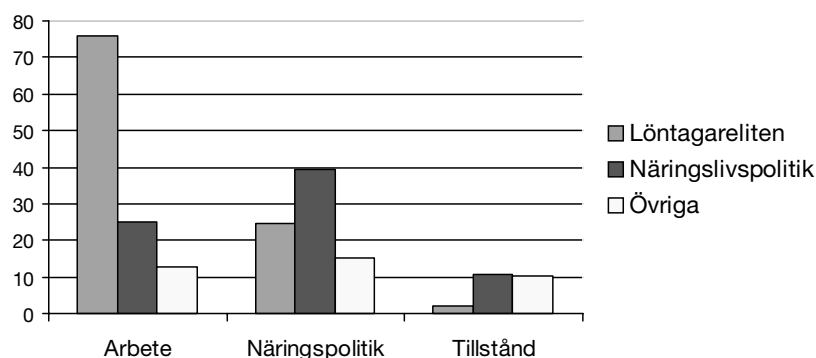
Branschorganisationer, arbetsgivare och fackliga organisationer ligger över medelvärdet inom flertalet områden, det är således dessa typer av organisationer – de som tidigare också dominerade det korporativa samtalet – som dominerar organisationsvärldens samhällskontakter, åtminstone när det gäller just dessa frågor. Och aktivitetsorganisationer, yrkessammanslutningar, de idéburna och religiösa organisationerna samt övriga intresseorganisationerna ligger under medelvärdet inom flertalet områden. Men har de också olika profiler?

Om vi undantar det som här kallas ”den egna verksamheten” (som mycket väl kan innefatta några av de ämnen som räknas upp) så fokuserar branschorganisationerna på skattefrågor följda av konkurrensrespektive miljöfrågor. Arbetsgivarorganisationerna ligger relativt högt inom flertalet områden men pekar speciellt ut arbetsrättsfrågor och frågor om skatter och subventioner och i viss mån miljö, transport och konkurrensfrågor. Däremot ligger man anmärkningsvärt lågt vad gäller arbetsmiljö. Det är i stället ett av de fackliga organisationernas mycket starka ämnen, tillsammans med arbetsrätts- och anställningsfrågor. I övrigt har de fackliga organisationerna en relativt låg profil (även om man inom flera ämnesområden ligger över medelvärdet för alla organisationerna). I den mån yrkesorganisationerna agerar så rör det sig om arbetsrätts- och anställningsfrågor, de idéburna och de religiösa organisationernas huvudområden tycks vara skatter och subventioner liksom patent- och tillståndsfrågor. Också för aktivitetsorganisationer och de övriga intresseorganisatio-

nera är det (fast på jämförelsevis låg nivå) skatter och subventioner som är huvudämnet. De starka intresseorganisationerna är nästan uteslutande inriktade på den ”egna verksamheten” och dominerar denna typ av ämnen (som innehållsmässigt kan betyda det mesta) tillsammans med religiösa organisationer och branschorgan. Frågan om tillstånd och patent är framför allt en fråga för de religiösa organisationerna och har troligen att göra med kontakter inför olika arrangemang o dyl.

Med hjälp av faktoranalys kan man urskilja hur de olika ämnesområdena hör samman. Även här får man då fram tre distinkta frågekomplex – *Arbete* (arbetsrätt & anställning och arbetsmiljöfrågor), *Näringspolitik* (skatter & subventioner, infrastruktur & transport, konkurrensfrågor samt miljö) och *Tillståndsfrågor* (tillstånd & patent).⁹³ Om vi också grupperar de olika organisationerna i några större huvudtyper – en löntagareelit (fack- och yrkesorganisationer), en näringslivselit (bransch och arbetsgivare) samt övriga – erhåller vi följande ganska tydliga resultat:

Figur 3.10 Eliternas sakfrågeprofiler (indexmedelvärde 0 – 100)



Det är alldeles tydligt att de två traditionella arbetsmarknadseliterna har distinkt olika fokusering i sitt politiska påverkansarbete. Löntagarelit är inriktad på att påverka de offentliga företrädarna i frågor som rör just arbetsmarknadssektorn. Skillnaden mellan de fackliga organisationerna och de övriga är mycket markant härvidlag. Näringslivets elit å andra sidan, dvs arbetsgivare och branschorganisationer, fokuserar i första hand på näringslivsfrågorna. Skillnaden är dock i detta fall mindre markerad gentemot de andra eliterna. Här bör emellertid noteras att denna inriktning från näringslivselitens sida förstärks av att de stora företagen också är inriktade på just dessa frågor. Intresset för tillståndsfrågor är genomgående svagt – det rör

frågeställningar som trots allt ganska få av organisationerna prioriterar och som också har marginell politisk betydelse. Kontakterna handlar troligen främst om att legalisera den egna verksamheten och de egna arrangemangen. Löntagarorganisationerna och näringslivets intressesammanslutningar fokuserar således sin lobbyverksamhet gentemot det offentliga livet på helt olikartade frågor – problemområden som är direkt knutna till deras centrala intresseområden.

Den svenska modellen med två distinkta makteliter tycks bestå. Att man övergivit korporativa arrangemang tycks inte förändra detta grundläggande förhållande. De två elitgrupperna fokuserar på två skilda frågekomplex – arbetsmarknadsfrågor respektive näringslivsfrågor – och bildar i sitt lobbyarbete på det viset två olika politiska kontaktnät.⁹⁴ Den slutsatsen leder oss naturligen över till frågan om vilka beslutsfattare företagen och organisationerna försöker påverka.

Vilka offentliga företrädare kontaktar man?

Nästa steg är att fråga efter vilka offentliga beslutsfattare företagen och organisationerna vänder sig till. Låt oss börja med att se på hur företagen riktar in sina påverkansförsök.

Vilka vänder sig företagen till?

Resultatet för storföretagens del framgår av nedanstående tabell:

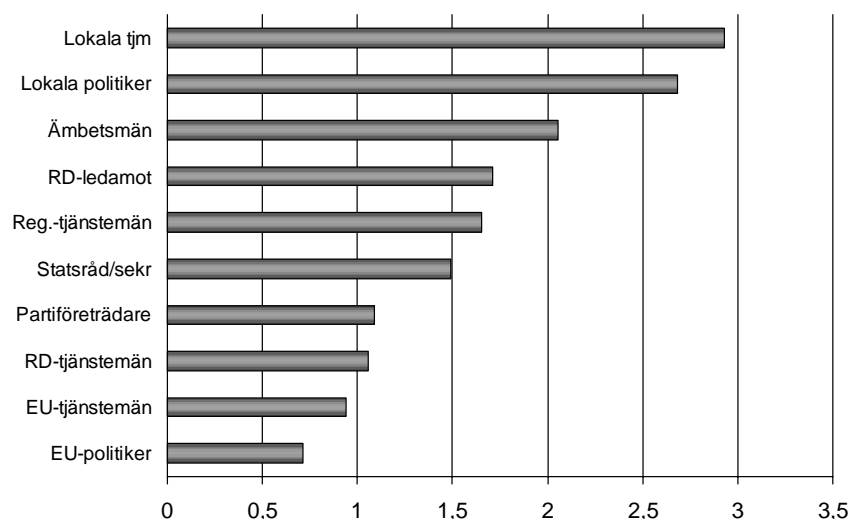
Tabell 3.9. Företagens kontakt med olika offentliga beslutsfattare

	<i>Aldrig</i>	<i>Enstaka tillfällen</i>	<i>Ganska ofta</i>	<i>Mycket ofta</i>	<i>S:a</i>	<i>Förekommer</i>	<i>Antal ggrlår</i>
Lokala tjm	7	39	39	15	100 (305)	93	2,9
Lokala politiker	9	45	37	9	100 (317)	91	2,7
Ämbetsmän	22	52	22	4	100 (305)	78	2,1
RD-ledamot	28	59	12	2	100 (313)	72	1,7
Statsråd/-sekr.	45	43	10	3	100 (302)	55	1,5
Regeringstjm.	46	38	11	5	100 (300)	54	1,7
RD-tjm	53	41	6	0	100 (295)	47	1,1
Rikspolitiker	56	38	6	1	100 (298)	44	1,1
EU-tjm	64	30	6	1	100 (304)	36	0,9
EU-politiker	70	27	3	1	100 (302)	30	0,7

Mönstret är tydligt. Storföretagens politiska agerande är främst riktat mot det lokala planet. Därefter kommer de centrala ämbetsmännen och riksdagsledamöterna. Regeringen, både politiker och tjänstemän i kanslihuset, bildar en tredje grupp. Det är slutligen en ganska liten uppmärksamhet som riktas mot den europeiska scenen. Ett annat generellt drag är att det inom alla arenor förutom riksdagen är så att tjänstemännen har ett något större påverkanstryck på sig än vad politikerna har. Vänder man sig till departementet är det departements-tjänstemannen man vänder sig till, på lokal nivå och på EU-nivå är det också tjänstemännen som är första prioritet. Vänder man sig till riksdagen är det däremot i första hand de folkvalda man vill påverka.

De olika mönstren framträder ännu tydligare när man lyfter fram antal kontakter per år.⁹⁵

Figur 3.11. Företagens kontakter med offentliga beslutsfattare (ggr/år)



Innan några långtgående slutsatser dras utifrån detta bör vi konstatera att resultatet till en del är helt självklart. Det förhåller sig ju på det sättet att antalet lokala beslutsfattare är betydligt större än antalet aktörer på den högre nivån. Och tvärtom finns det mycket få EU-företrädare. Av det skälet vore det anmärkningsvärt om mönstret hade varit det motsatta.⁹⁶ Men därav följer inte att figurens mönster inte skulle säga något väsentligt om hur den politiska verkligheten är beskaffad. Det framförs ofta teser om politikens internationalisering och att politiken bedrivs allt längre från dem som berörs. Även om data här avspeglar elitens agerande så framgår det emellertid att politiken till mycket stor del fortfarande är lokal och nationell. Och samtidigt bör vi också stanna upp inför det faktum att resultatet avspeglar antalet möjliga företrädare på olika nivåer. Givet de fåtal företrädare för EU som företagen kan rikta sig till är det ändå anmärkningsvärt att man i genomsnitt ändå tar sådana kontakter nästan en gång per år. Om dessa kontakter blir allt viktigare i framtiden är det ur demokratisk synvinkel viktigt att få veta om de här kontakterna också varierar med vilka resurser man har. Är detta de riktigt stora aktörernas tummelplats? Hur ser då motsvarande mönster ut om man jämför företag inom olika storleksklasser?

Tabell 3.10. Företagens kontakt med olika offentliga beslutsfattare (ggr/år)

	Koncern- mödrar	500–999	1 000– 5 000	> 5 000	Samtliga
Lokala tjm	0,8	2,4	3,4	5,4	2,9
Lokala politiker	1,4	2,2	3,1	5,1	2,7
Ämbetsmän	1,3	1,6	2,3	4,8	2,1
RD-ledamot	2,0	1,3	1,9	4,0	1,7
Statsråd/-sekr.	1,4	1,0	1,5	5,2	1,5
Regeringstjm.	1,5	1,2	1,7	5,2	1,7
RD-tjm	0,5	0,8	1,1	3,1	1,1
Partiföreträdare	1,1	0,8	1,3	2,6	1,1
EU-tjm	1,0	0,6	1,1	3,0	0,9
EU-politiker	0,8	0,4	0,9	2,3	0,7

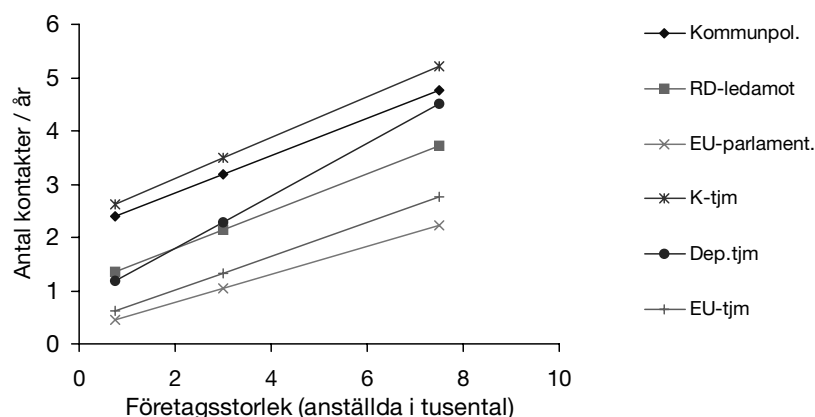
Anmärkning: Koncernmödrar är formellt sett (om man mäter storlek med hjälp av antal anställda) ganska små företag men har tagits med i analysen då de de facto är moderföretag till de storföretag som finns i urvalet.

Det finns som synes ett ganska starkt samband mellan storlek och agerande. Ju större företag desto oftare kontaktar man de offentliga företrädarna. Undantaget här är koncernmödrarna som formellt sett är små företag (mätt i antalet anställda) men som företräder mycket stora koncerner. De tycks koncentrera sitt agerande visavi riksdag och regering och har relativt de andra företagen en ganska omfattande EU-påverkan. I övrigt gäller tesen genomgående. Företag med upp till 1 000 anställda agerar långt mer sällan än de riktigt stora företagen oavsett vilka offentliga företrädare det rör sig om.

Storlek har med andra ord genomgående betydelse, men det är samtidigt så att effekten i *relativa* termer är olika stor för olika typer av beslutsfattare. Den största effekten har företagets storlek då vi ser till den sortens kontakter som är minst vanliga, dvs kontakten med Europaparlamentarikerna i Bryssel. De allra största företagen har här mer än fem gånger så många kontakter som de små storföretagen, upp till tre gånger per år jämfört med knappt en halv gång per år för "de mindre". Minst effekt har storleken då vi ser de mest vanliga kontakterna, de som riktas mot lokala politiker och tjänstemän. Det är dock viktigt att skilja mellan relativ och absolut effekt, det relativa måttet är direkt avhängigt varierande storlek på basen för beräkningen. En ökning från exempelvis 1 till 2 är således relativt större än en ökning från 5 till 9 (en ökning med 50 % jämfört med 44 %) trots att det senare innebär en mycket starkare utveckling i absoluta tal

(kan åskådliggöras genom att jämföra lutningen mellan regressionslinjerna). I följande figur (koncernmödrarna uteslutna) kan vi se de reella effekterna av storlek för vilka man tar kontakt med:

Figur 3.12. Samband mellan företagsstorlek och graden av påverkan av politiker och tjänstemän på olika arenor (ostandardiserad regressionskoefficient).



Här visar det sig att företagsstorlek snarast betyder mer för kontaktfrekvensen med departementstjänstemännen än för andra kontakter, i övrigt ser utvecklingen ganska likartad ut. Och storlekseffekten är i realiteten mindre när det gäller kontakterna med EU-nivån.⁹⁷ Om man studerar förändringarna i detalj går det också att upptäcka att effekterna är något större längre upp på storleksskalan när det gäller kontakter med riksdagsledamöter och EU-tjänstemän. Företag som har mer än 5 000 anställda tycks ha ett större försteg här före det medelstora företaget än vad det medelstora har visavi ett litet storföretag. Dessa variationer är dock marginella i förhållande till det huvudresultat som gäller oavsett vilka offentliga företrädare man önskar påverka – ju större företag desto fler kontakter.

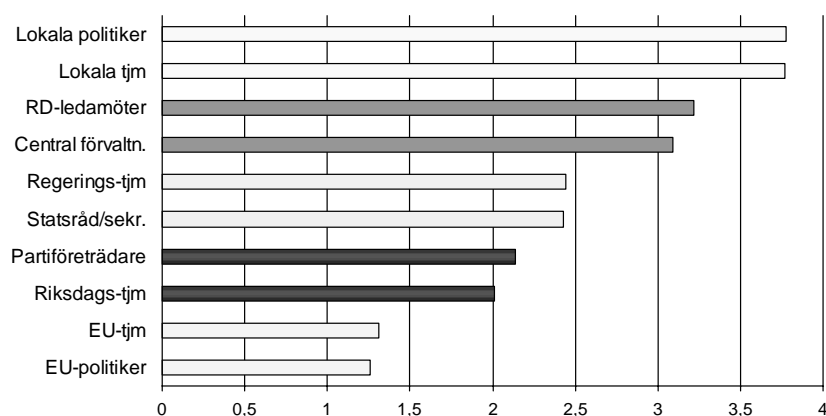
Både det generella resultatet och att vissa kontakter dessutom har starkare storleksvillkor gränsar till ett generellt demokratiskt problem. Vi vet från en nyligen utkommen rapport från Demokratirådet att det på individnivå (fortfarande) finns ett klart samband mellan socioekonomiska resurser och medborgarnas politiska deltagande. I synnerhet gäller det ”svårare” deltagandeformer som exempelvis kontakter med offentliga företrädare. Med låg utbildning följer systematiskt mycket lägre grad av politiskt deltagande i form av kontakter.

Om det i framtiden kommer att krävas mer av kontakter finns det risk att klyftan vidgar sig. Resultatet här ovan pekar på att det här sambandet även återfinns på kollektiv nivå. Med ökade resurser följer ökad grad av kontakter och sambandet är dessutom starkare i vissa "svårare" kontakter (dock ej ännu på EU-nivå).⁹⁸ Nu är inte några av företagen i undersökningen direkt resurssvaga och inte heller kan de ses som medborgarnas representanter. Så kan man däremot betrakta en del av de organisationer som ingår i undersökningen.

Vilka vänder sig organisationerna till?

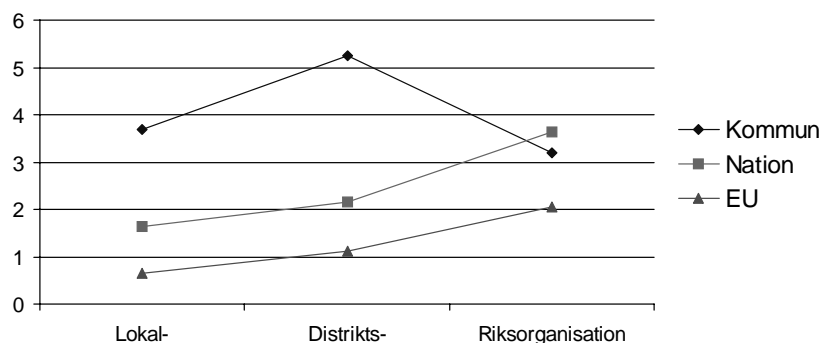
I jämförelse med företagen har organisationerna genomgående fler kontakter. Huvudmönstret är annars detsamma som vi sett för företagen: Den lokala politiken är mest i fokus medan det europeiska intresset är ganska svagt. Organisationerna, tagna tillsammans, riktar främst sitt intresse mot de lokala politikerna och tjänstemännen (över 3,5 kontakter per år) samt visavi riksdagsledamöterna och den centrala förvaltningen (drygt 3 kontakter per år). På en distinkt lägre nivå kommer de kontakter man tar med regering, tjänstemän i regering och riksdag samt kontakter med partiföreträdarna (knappt 2,5 kontakter/år). En alldeles egen grupp bildar EU-politikerna och tjänstemännen vilka organisationerna tycks ha ett ringa intresse för (drygt 1 kontakt per år). Detta huvudresultat illustreras också i följande figur:

Fig.3.13. Organisationernas kontakter med olika offentliga beslutsfattare (ggr/år).



Vi kan här se att det bildas fem olika grupper av politiska företrädare med lite olika betydelse för aktörerna. Den här skillnaden avspeglar givetvis att också organisationerna befinner sig på olika nivåer och att ett flertal organisationer i urvalet just har en lokal förankring (över 60 %). Kontakterna med kommunala politiker och tjänstemän domineras således i viss mån av de direkt lokalt förankrade och i synnerhet av distriktsorganisationer av olika slag. Grundmönstret är sedan att kontakterna ökar markant om vi går från lokal- och distriktsnivå till riksnivå. Följande figur illustrerar detta väl där de olika beslutsfattarna grupperats efter politisk nivå och då bildar tre arenor – kommunen, rikspolitiken och EU-nivån.

Figur 3.14. Organisationsnivå och kontakter på den kommunala, nationella och europeiska arenan (antal kontakter per år i genomsnitt)

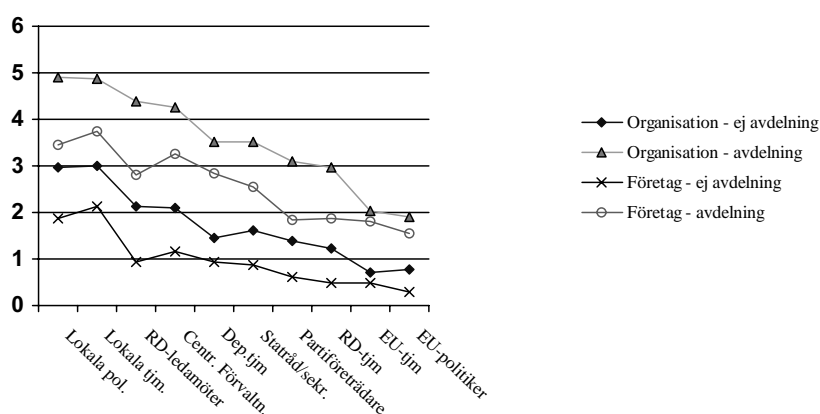


Här bekräftas först grundmönstren – att lokala kontakter är viktiga för organisationer på alla nivåer och att det samtidigt finns ett grundläggande samband mellan kontaktnivå och organisationsnivå. Vissa detaljer bör uppmärksammas. Det är tydligt att den kommunala arenan framför allt befolkas av distriktsorganisationer. Vid sidan av den "lokala dominansen" kan vi emellertid också se att riksorganisationerna är nästan lika aktiva här som de lokala organisationerna är. Agerandet på nationell nivå och på EU-arenan överensstämmer med det förväntade sambandet men vi kan också se att kontakter på den nationella arenan är något mer förbehållet riksorganisationer än vad kontakter med EU-företrädare är (vilket illustreras av den något kraftigare lutningen på "rikskurvan"). De politiska arenor som anses växa i betydelse – de lokala och den europeiska – är relativt sett mindre dominerad av riksorganisationerna som agerar på den arena som är satt under press efter EU-inträdet. Ser vi lite närmare på EU-kontakterna är kanske det mest iögonfallande inte att riksorganisatio-

nera har fler kontakter än andra utan att de lokala och distriktsorganisationerna har så pass omfattande kontakter som de ändå tycks ha.

En del av förklaringen till att riksorganisationer har mer kontakter med de offentliga företrädarna på nationell och internationell nivå handlar givetvis om arbetsfördelning mellan lokalorganisation och riksorgan. Men det handlar säkerligen också om professionell organisation. I följande figur ser vi vilken betydelse det har för hur mycket man kontaktar olika företrädare om man har en egen avdelning för samhällskontakter jämfört med om man inte har någon sådan. För att få en bättre helhetsbild redovisar vi data från både företags- och organisationsenkäten. Betydelsen av särintressenas professionalisering framgår tydligt:

Figur 3.15 Betydelsen av lobbyavdelning för företagens och organisationernas agerande på olika arenor



Det sker som vi ser inga egentliga avvikelser från den prioritering av arenor som redan tidigare redovisats. Det lokala spelar mest roll, det europeiska minst. Men vi ser också tydligt vilken betydelse för kontaktfrekvensen som uppbyggnaden av en egen lobbyavdelning tycks ha, såväl för företag som för organisationer. Företag som har egna avdelningar för samhällskontakter har genomgående fler kontakter också än de organisationer som ingen avdelning har. Företag med sådan avdelning kontaktar EU-företrädare nästan lika ofta som de oorganiserade träffar sina lokala företrädare. Nästan samma effekt kan också avläsas för organisationerna – EU-tjänstemän och parlamentariker kontaktas lika ofta eller mer av de professionella som riksdagsledamöter, den centrala förvaltningen eller departementsföreträdarna får möta organisationerna utan lobbyavdelningar.

3. NÄRINGSLIV, FOLKRÖRELSE OCH POLITISK MAKT

Vare sig nu organisationer representerar intressen på lokal- eller riksnivå eller har egna avdelningar för samhällskontakter är det emellertid troligt att de här mönstren ser lite olika ut för olika organisationstyper, olika intressen riktar sig till skilda offentliga företrädare. Om vi studerar de olika typerna av organisationer var för sig och kombinerar frågan om hur ofta de själva tar kontakt med frågan hur ofta det i så fall sker med de olika typerna av företrädare får vi följande tabell för hur många gånger organisationstypen i genomsnitt kontaktar dessa per år:

Tabell 3.11. Organisationernas offentliga kontakter – organisationstyp och kontakt med olika beslutsfattare (antal kontakter i medeltal/år)

	<i>Bransch</i>	<i>Arb.- givare</i>	<i>Yrkes- org.</i>	<i>Arbets- tagare</i>	<i>Idé & Relig.</i>	<i>Intresse- org.</i>	<i>Aktivitets org.</i>	<i>Samtliga</i>
Lokala politiker	3,4	4,1	2,5	4,5	1,7	4,3	3,2	3,9
Lokala tjm	3,8	4,3	2,9	3,9	2,2	4,6	3,5	3,8
RD-ledamot	3,8	3,0	1,6	3,9	1,2	3,8	2,2	3,4
Central- förvaltning	4,8	3,4	2,7	3,1	1,4	3,9	2,2	3,3
Regerings- tjm	4,3	2,8	1,8	2,3	0,8	3,2	1,6	2,6
Statsråd/ statssekr.	3,5	2,6	1,5	2,8	0,7	3,0	1,5	2,6
Partiföre- trädare	2,5	2,0	1,0	2,8	0,8	2,5	1,3	2,3
RD-tjm	2,8	2,5	1,2	2,2	0,7	2,5	1,4	2,2
EU-tjm	3,0	2,4	0,7	1,2	0,3	1,4	0,7	1,4
EU-politiker	2,0	1,9	0,4	1,5	0,3	1,4	0,6	1,4
Kontakt ngn beslutsf.	7,1	6,1	4,7	6,2	4,3	7,1	5,1	6,3

Här kan dras två typer av slutsatser. Läser vi tabellen kolumn för kolumn ser vi vilka offentliga företrädare de olika organisationerna fokuserar på och vilka de bryr sig mindre om, här får vi reda på organisationernas kontaktprofiler. Men det går också att jämföra organisationerna med varandra för att se vilka som agerar mycket respektive lite gentemot de olika beslutsfattarna. För att underlätta den analysen rekapituleras i den sista raden respektive organisations medelaktivitet oavsett arena (där värdena genomgående är högre än när de anmodas att precisera vilka de kontaktar).

När det gäller den senare frågan överensstämmer i stort sett det

generella resultatet med aktiviteten visavi de olika arenorna. Branschorganisationerna är tillsammans med övriga intresseorganisationer de mest aktiva och ligger förutom på den kommunala arenans nivå klart över de genomsnittliga nivåerna för respektive arena. Den här gruppen av organisationer är framför allt inriktade på förvaltningen, i första hand centralt (central förvaltning 4,8 och departement 4,3 kontakter/år), men är på varje nivå fokuserad på förvaltningen. Därefter kontaktar man riksdagsledamöterna. Branschsidan har jämfört med de andra organisationstyperna relativt omfattande kontakter med EU-företrädarna.

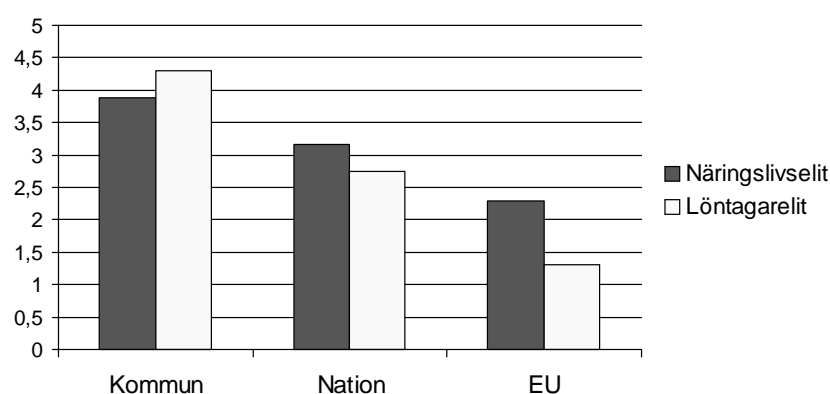
Arbetsgivarna har sina flesta kontakter visavi kommundienstämänner och politiker (4,3 respektive 4,1 kontakter/år), därefter följer den centrala förvaltningen och riksdagsledamöterna (3,3 respektive 3,0). De fackliga organisationerna tillhör också de mest aktiva och har vid sidan av fokuseringen på kommunföreträdare i allmänhet en långt tydligare politisk inriktning än andra grupper, kommunpolitiker och RD-ledamöter tillhör de primära målgrupperna (4,5 respektive 3,9). Facken tycks härigenom lägga vikt vid kontakterna med partiföreträdarna. De övriga intresseorganisationerna tillhör genomgående de mest aktiva, men är också de mest fokuserade på kommunerna, följda av den centrala förvaltningen, riksdagsledamöterna samt departementstjänstemännen och deras ledningar.

De här nämnda organisationstyperna är de som genomgående ofta kontaktar de olika arenorna. Yrkesorganisationer, idé- och religiösa grupper samt aktivitetsorganisationer ligger under den genomsnittliga kontaktfrekvensen oavsett vilken arena man studerar. Vid sidan av kommunala kontakter profilerar gruppen yrkesorganisationer på den centrala förvaltningen (2,7). I övrigt ligger man jämförelsevis lågt. De idéburna och religiöst präglade organisationerna är nästan uteslutande inriktade på det kommunala, företrädesvis tjänstemännen medan aktivitetsorganisationerna också har en viss kontaktverksamhet med riksdagsledamöter och central förvaltning (2,2 för båda).

Pluralism skulle idealt sett kunna innebära att de olika organisationerna kompletterar varandra. En översiktssbild tycks dock ge vid handen att det inte sker någon tydlig och riktigt markerad arbetsfördelning av mer jämlikt slag, så att alla de olika organisationstyperna har kontakt med och tillgång till makten men på distinkt olika sätt. Även om man har sina olika profiler så är det genomgående draget i stället möjligt att tolka som "ojämlik" tillgång till makten – det finns en grupp av organisationer som utmärks av att ha en låg kontaktfrekvens på alla arenor medan andra är aktiva på flertalet arenor. Vi har redan sett att de två makteliter som representerar löntagare (som i

vårt material utgörs av de fackliga organisationerna) och näringsliv (sammanslagning av bransch och arbetsgivare) fokuserar på olika ämnesområden. Jämför vi löntagare- och näringslivseliten med de övriga så har de två traditionella eliterna genomgående fler kontakter än de andra organisationerna. Om vi här koncentrerar oss på de två traditionella maktblocken kan vi peka ut tydliga skillnader mellan hur dessa eliter också koncentrerar sig på olika arenor, en variation som framgår av följande figur där vi först urskiljer hur man uppmärksammar kommunens beslutsfattare, den nationella arenan (består av samtliga offentliga företrädare på nationell nivå) samt EU-företrädarna i sina kontakter.

Figur 3.16. Löntagare- och näringslivskontakter gentemot kommunal-, nationell- och EU-arena (Antal kontakter/år i genomsnitt. Additiva index mäter kontakter på arenorna)

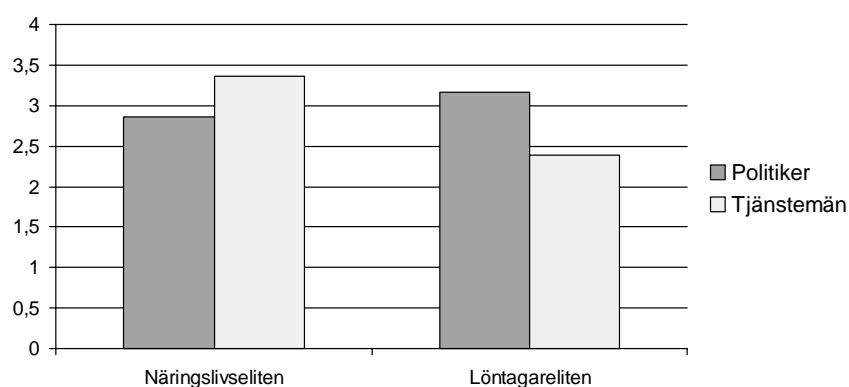


Vi ser här återigen att EU-kontakterna ligger lägst medan de kommunala är mest frekventa, något som alltså gäller oavsett vilken av de traditionella eliterna vi studerar. Men det väsentliga resultatet här är att de två eliterna samtidigt har olika inriktningar. Det är uppenbart att löntagarorganisationerna är mer lokalt inriktade än vad näringslivets organisationer är (en differens på ca 0,5). Den svenska kommunen har alltmer tagit över statens uppgifter och blivit den svenska modellens välfärdsproducent. Detta är också den politiska nivå som löntagareeliterna i högre grad riktar in sig på. Näringslivet i sin tur har en än mer markerad fokusering på den nationella och framför allt på EU-arenan (differenserna här är 0,5 resp. 1). De här olikartade profilerna kan i sin tur kopplas samman med den moderna statens förändring. Den nationella nivån anses ibland förlora i betydelse gentemot den

lokala politiken och den europeiska arenan framstår som en allt viktigare politisk spelplan. Här lägger de två eliterna olika vikt vid dessa två arenor.

Men man bör uppmärksamma att de två eliterna, oavsett vilken nivå man befinner sig på, också riktar sina påverkansförsök mot olika typer av beslutsfattare. I följande figur kan vi se hur de två maktblocken har helt olika profil vad gäller kontakterna visavi politiker respektive tjänstemän:

Figur 3.17. Löntagare- och näringslivskontakter gentemot politiker och tjänstemän samt gentemot parlamentariker och partiföreträdare (Antal kontakter/år i genomsnitt. Additiva index mäter kontakter på arenorna)



Löntagareliten riktar i första hand sina kontakter gentemot politiker, näringslivseliten fokuserar på tjänstemännen.

Resultaten är stabila. Studerar vi saken närmare ser vi att löntagarinriktningen blir i det närmaste identisk oavsett om man väljer att urskilja politiker på alla nivåer eller om man bara ser på rikspolitiker (riksdagsledamöter, partiföreträdare, statsråd & statssekreterare). Och skillnaden i fokus mellan elitgrupperna blir ännu mer markerad om vi avgränsar politikerarenan till att utgöras av parlamentariker och partiföreträdare, de två grupper som har den tydligaste formellt representativa rollen på nationell nivå. Det är inte helt orimligt att tänka sig att detta också till viss del avspeglar den traditionella socialdemokratiska alliansen mellan parti och klassorganisationerna och då företrädesvis fackföreningsrörelsen.⁹⁹

Denna löntagarelitens tonvikt vid politikerkontakter och också större kontaktfrekvens än näringslivets gäller således också på den nationella arenan trots att näringslivet lägger mer krut på kontakter med den nationella arenan i sin helhet än på andra nivåer. Detta

hänger bland annat samman med att branschorgan och arbetsgivare är inriktade mot den statliga förvaltningen och inte alla offentliga företrädare på den nationella arenan. Näringslivets kontakter är nämligen, och som vi redan konstaterat, generellt starkt fokuserade på tjänstemännen och även här ger olika sätt att avgränsa tjänstemannarenan (nivå, delar av förvaltningen etc) i det närmaste identiska resultat. Om vi till näringslivets organisationer också lägger till agerandet direkt från företagets sida förstärker det bilden av att näringslivseliten kraftigt tycks rikta sina kontakter mot den statliga byråkratin, tjänstemän i allmänhet men också den framväxande maktfaktor som EU utgör. Näringslivet kan tänkas försöka stärka sitt grepp om framtidens beslutscentra. De två traditionella eliterna tycks således leva vidare även i lobbyismens samhälle, åtminstone i så motto att de ingår i relativt olikartade nätverk och söker påverka olika typer av beslutsfattare.

En återblick på de undersökningar av arenornas externa kontakter som beskrevs inledningsvis ger också stöd till de slutsatser vi dragit här. Där ser vi att företagen i första hand kontaktar tjänstemännen på olika nivåer (fig.3.2) och att fackföreningsrörelsen i form av LO har tre gånger fler kontakter med riksdagsledamöterna än vad SAF har och nästan dubbelt så många som företagarorganisationer i gemen (tab.3.1).

En invändning mot de här resonemangen skulle kunna vara att det egentligen är helt andra bakomliggande egenskaper hos organisationerna som spelar roll för vilken inriktning deras kontakter har. Det faktum att organisationerna *representerar näringslivet eller löntagarna* skulle då i realiteten inte ha någon betydelse, utan bara avspegla att dessa organisationstyper är olika i andra och mer grundläggande avseenden. Vi bör då istället lyfta fram faktorer som *lobbyavdelningars* betydelse, *organisationsnivå* och organisationernas faktiska *närhet till beslutsfattarna*, dvs att det helt enkelt är stockholmsbaserade organisationer som står för agerandet. För att pröva en sådan invändning har vi därför i en och samma analys prövat alla de enskilda faktorernas effekter (med hänsyn tagen till alla andras betydelse) för vilken inriktning kontakterna har.

Ett första generellt resultat är att alla dessa fyra variabler (som kursiverats här ovan) har en självständig betydelse oavsett vilken arena man studerar. En organisation som tillhör den närings- eller arbetsmarknadspolitiska eliten (fack, arbetsgivare och bransch), som i någon form har speciella anställda som sköter samhällskontakterna och är en riksorganisation med säte i Stockholm är således med stor sannolikhet en organisation med stark lobbyprofil. Undantaget är

den kommunala arenan där inte organisationsnivå har någon effekt och stockholmsbaseringen tycks vara till direkt nackdel (det är med andra ord inte alls lika självklart för en stockholmsbaserad lokal- eller distriktsorganisation att vända sig till kommunföreträdare som det är i stads- och landsbygdkommuner). En organisation med svag lobbyprofil har generellt sett de motsatta egenskaperna – det är ingen arbetsmarknadsorganisation, det är en lokal- eller distriktsorganisation som saknar professionella påtryckare och har sin bas utanför Stockholm. Men också bilden av den dubbla eliten får stöd, vilket kan visas i följande tabell där arbetsmarknadseliten delats upp ytterligare och består av en näringslivselit och en löntagareelit (övriga organisationer ej tagits med).

Tabell 3.12. Sambandet mellan organisationsegenskaper och antalet kontakter med olika offentliga arenor (multivariat regression, ostandardiserade regressionskoefficienter)

Vad förklaras? Arena – Kontakt med: (0-10)	Förklaringsfaktorer				Modellens för- klaringskraft
	Näringsliv – Löntagareelit (0-1)	Avdelning, anställd el. inget (1-2-3)	Organisations- nivå (1-2-3)	Annan ort el. Stockholm? (1-2)	Adj. R ²
Kommunen	(0,6)	1,1	0,8	-2,2	0,10
Riket	(0,5)	0,9	0,9	(0,5)	0,23
EU	(-0,4)	0,7	0,6	(0,0)	0,18
Politik	0,8	0,9	0,6	(-0,3)	0,14
Rikspolitiker	1,0	0,9	0,8	(0,1)	0,17
RD-led&parti	1,2	1,0	0,8	(-0,2)	0,15
Förvaltning	(-0,2)	0,9	0,9	(-0,1)	0,23
Statsförvaltn.	(0,1)	0,9	1,1	(0,6)	0,28
Regering	(0,3)	0,8	1,0	1,1	0,28

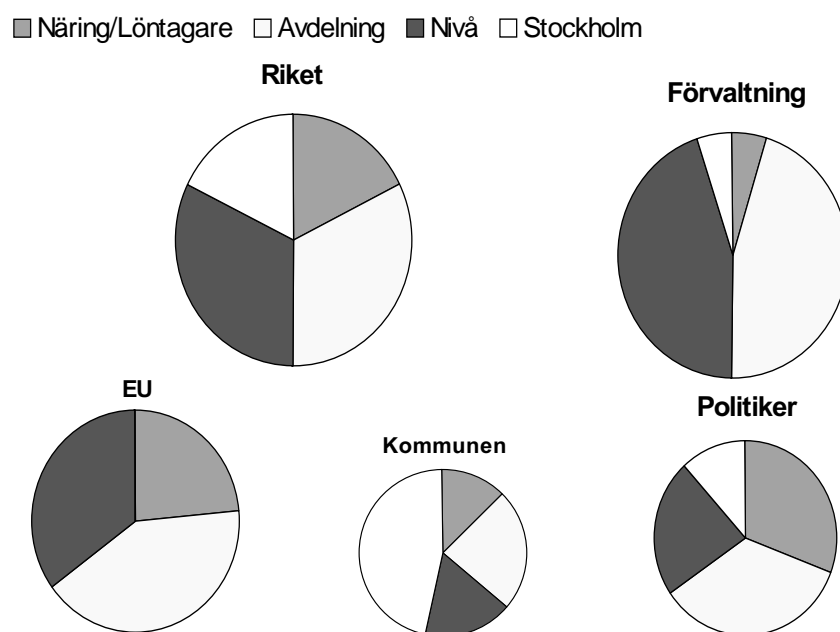
Värden som inte är signifikanta på 95 %-nivån har satts inom parentes.

R² anger förklarad varians dvs hur stor del av variationen i kontakter för respektive arena som förklaras sammantaget av just dessa variabler. Den är genomgående relativt liten.

En mer fullständig tabell återfinns i Bilaga 2 (Tab.3.12b) där tre olika resultat anges för varje arena – det första anger effekten oavsett vad kontakterna rör sig om (samma som ovan), de andra två måtten anger effekterna när vi begränsat analysen till samhällskontakter som rör arbetsmarknadsfrågor respektive kontakter i näringslivsfrågor.

Konkret uttryckt talar siffrorna i de fyra första kolumnerna om hur stor (positiv eller negativ) förändring av antalet kontakter som uppkommer om man förändrar värdet ett steg på respektive variabel (och med hänsyn taget till vilken effekt de andra samtidigt har).¹⁰⁰ Ser vi exempelvis på den andra kolumnen längst upp ser vi att agerandet visavi kommunarenan ökar med lite drygt en kontakt per år (1,1) om vi jämför de organisationer som inte har någon avdelning eller några anställda (värde 1) med de som överhuvudtaget har någon anställd som sysslar med samhällskontakter (värde 2).¹⁰¹ Huvudresultaten kan illustreras grafiskt med följande cirkeldiagram. En större cirkel "förklarar mer" än en mindre och varje tårtbit anger respektive organisationsegenskaps betydelse för inriktningen av kontakter på just den angivna arenan:

Figur 3.18. Organisationers egenskaper – dess betydelse för vilka arenor som fokuseras i samhällskontakterna



Först några huvudresultat – vi kan lägga märke till att effekterna av de variabler som rör professionalism respektive organisationsnivå i stort sett kvarstår oavsett arena. Huruvida organisationen tillhör löntagare- eller näringslivseliten spelar framför allt roll för kontakterna med politikerna och nästan inte alls för kontakterna med för-

valtningen. Huruvida organisationen är baserad i Stockholm eller ej har främst betydelse för kommunarenan (och en negativ sådan). Det här bör utvecklas.

Att organisationsnivå och professionalism har stor betydelse för kontaktnivå och inriktning är helt naturligt – aktörer som organiserat sig för att effektivt kunna handha kontakter med det offentliga livet och som gör det på central nivå för att tillvarata sina medlemsorganisationers intressen, är givetvis mer offensiva i sina kontakter än andra. Organisationsnivå slår igenom kraftigast när det gäller kontakter med statsförvaltning och regering, ser vi i tabellen rör det sig om en ökning med cirka 1 kontakt. Fördjupas analysen (se bilaga 2) och vi också avgränsar kontakterna till att röra arbetsmarknadsfrågor slår organisationsnivå igenom än kraftigare på kommunal nivå. Minst betydelse har organisationsnivå när det gäller kontakter i näringsfrågor med politiker samt i kommunala näringsfrågor. Men effekterna är också svagare vad gäller EU, något som också gäller grad av professionalism. Att ha särskilt anställda eller att ha en egen avdelning för samhällskontakter har annars genomgående relativt stor betydelse (en stabil ökning med cirka 1 kontakt per år oavsett arena). Betydelsen av stockholmslokalisering är, utifrån vad man skulle kunna förvänta sig, genomgående förvånande liten. Det spelar dock stor roll – men omvänt – på den kommunala arenan där stockholmsbaserade organisationer i långt mindre grad än andra tar kontakter (märk väl att det gäller oavsett om det rör sig om lokala organisationer eller inte) samt också genomgående i näringsfrågor (exempelvis en ökning på nästan 2 kontakter per år i kontakterna med regeringen – se bilaga 2).

Den viktiga slutsatsen är emellertid att organisationernas tillhörighet till någon av de två sfärerna eller eliterna fortfar att ha betydelse för kontakternas inriktning på olika arenor, även när man tar hänsyn till grad av professionalism, organisationsnivå och stockholmsnärhet. Här bekräftas således att löntagarens fokuserar på kontakterna med politikerna oavsett vilka kombinationer av politiska företrädare vi studerar (och här har effekten faktiskt förstärkts om vi jämför med resultatet i fig.3.17). På den kommunala nivån gäller det speciellt i kontakter som rör sakfrågor med arbetsmarknadspolitisk inriktning (1,3 kontakter) och på de politiska arenorna slår det igenom oavsett inriktning (från 0,8 upp till 1,5 kontakter). Det motsatta gäller i viss mån EU-kontakterna, åtminstone i den generella mätningen. Tillhör organisationen näringslivet ökar sannolikheten att den också tar kontakt med EU-företrädare.¹⁰² Däremot gäller inte längre att näringslivseliten riktar in sig mer på de offentliga företrä-

darna också på riksnivå. Jämfört med tidigare mätningen (fig.3.16) ser vi snarare att kontakterna ökar signifikant om organisationen tillhör löntagare litten. Tidigare resultat har snarast att göra med att näringslivseliten i långt större utsträckning än löntagarna består av centralorganisationer och är mer professionaliserat. När det gäller kontakterna med förvaltningen finns ingen större skillnad mellan de två eliterna, men vi får här inte blanda ihop nivå med skilda inriktningar. Vi vet sedan tidigare att de båda lägger ner mycket krut på den arenan.

Vad är syftet med kontakterna?

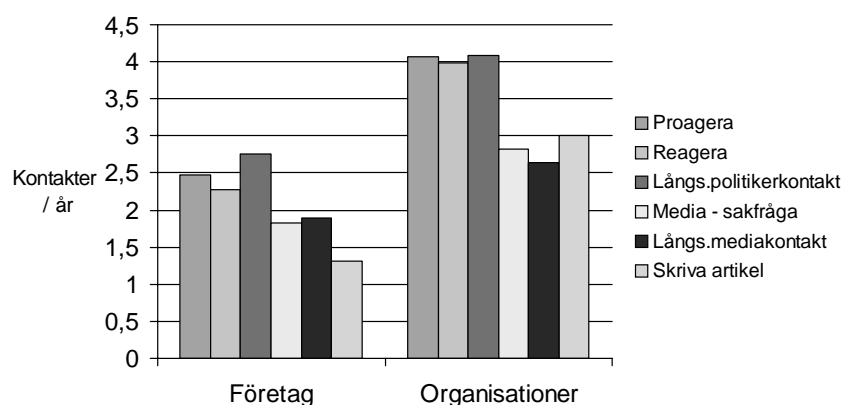
Ett företag eller en organisation kan givetvis ha olika syften med sina samhällskontakter. Med hjälp av ett batteri frågor har vi för det första försökt utröna i vad mån dessa organiserade intressen i sina kontakter med politiker eller tjänstemän försöker initiera nya förslag (är proaktiva), reagerar på gällande förhållanden eller andras förslag (är reaktiva), eller om syftet i första hand är att långsiktigt bygga upp kontakter med dessa offentliga företrädare. För det andra har vi ställt frågor om man i kontakterna med media främst syftar till att få dessa att behandla verksamheter eller enskilda sakfrågor på ett visst sätt, om kontakterna handlar om att bygga upp långsiktiga relationer eller om det helt enkelt handlar om att själva träda fram i media genom att skriva egna artiklar.

Det huvudsakliga resultatet är här att varken företag eller organisationer i någon nämnvärd utsträckning skiljer mellan dessa syften. Ligger man högt i en fråga tenderar man att markera högt också i de andra. När kontakter tas har man i en viss, om än vag bemärkelse alla dessa syften i åtanke. Alternativt har man helt enkelt svårt att i efterhand diskriminera mellan dessa olika syften. De mönster som kan urskiljas utöver den här generella tendensen handlar således om nyanser.

Vi vet redan att såväl företag som organisationer oftare vänder sig direkt till de offentliga företrädarna än att ta vägen via media. Ser vi på syftena bakom kan några nyanser urskiljas. Bland företagen verkar aktiviteterna rangordnas så att man prioriterar att bygga upp långsiktiga kontakter med de offentliga företrädarna, före att proagera respektive reagera. Också i förhållande till media är det de långsiktiga kontakterna som prioriteras följt av kontakter i enskilda frågor. Däremot tas mediakontakter långt mer sällan för att skriva egna artiklar. Organisationerna gör samma avvägning mellan att gå direkt

på de offentliga företrädarna och att arbeta via media, den första typen av kontakter är genomgående mer frekvent förekommande. Det går däremot inte att urskilja någon typ av syfte som man prioriterar i kontakterna med politiker och tjänstemän. I den mån det går att diskriminera mellan olika syften bakom mediakontakterna är faktiskt det mest vanliga syftet att bilda opinion genom att själv skriva artiklar. Förhållandet är alltså det motsatta det som råder bland företagen. Ett annat genomgående drag är att organisationerna genomgående tar fler kontakter. De här övergripande resultaten sammanfattas i följande figur:

Figur 3.19. Syftet bakom företagens och organisationernas kontakter



Det generella mönstret – att det är relativt små skillnader mellan olika syften – gäller också om man jämför företag med olika storlek eller företag som skiljer sig åt med avseende på professionalitet. Vi vet redan att större företag respektive företag med egna lobbyavdelningar tar fler kontakter än de små respektive än de som inga kontaktavdelningar har. Den slutsatsen bekräftas också här – ju större och mer ”professionell” desto fler kontakter. En skillnad mellan små och stora företag är dock större när det handlar om att agera via media i sakfrågor eller att bygga upp långsiktiga relationer med mediaföreträdare än vad som gäller när man tar kontakter med andra syften. Huvudresultatet gäller också för organisationerna om vi byter ut storlek mot organisationsnivå – organisationer med hög grad av professionalitet och (i något mindre utsträckning) riksorganisationer agerar mer i alla avseenden än lokala organisationer och än sådana som inte har några anställda för samhällskontakter.

En intressant nyansering av det generella mönstret framträder dock när vi studerar om det finns något samband mellan syftet med

samhällskontakten och med vilken typ av beslutsfattare företagen kontaktar. I nedanstående tabell är dessa samband angivna med hjälp av ett rangordningsmått (som kan variera mellan 0 och 1):

Tabell 3.13. Samband mellan syfte och typ av beslutsfattare (Spearmans rho)

	Initiera förslag till förändringar – Proagera		Upplysa om andras förslag el. beslut – Reagera		Bygga upp långsiktiga kontakter	
	Företag	Organisationer	Företag	Organisationer	Företag	Organisationer
Lokala tjänstemän	0,24	0,72	0,17	0,71	0,49	0,76
Lokala politiker	0,27	0,69	0,21	0,65	0,54	0,75
Ämbetsmän	0,32	0,72	0,33	0,70	0,37	0,71
RD-ledamot	0,37	0,81	0,37	0,81	0,44	0,76
Statsråd eller statssekreterare	0,40	0,73	0,45	0,73	0,39	0,67
Regeringstjänstemän	0,42	0,65	0,49	0,63	0,38	0,61
RD-tjänstemän	0,33	0,65	0,32	0,64	0,35	0,60
Rikspolitiker	0,34	0,63	0,33	0,65	0,32	0,61
EU-tjänstemän	0,24	0,47	0,28	0,46	0,26	0,47
EU-politiker	0,26	0,49	0,29	0,50	0,39	0,48

Vilka slutsatser kan då dras av dessa samband? Först och främst bör det konstateras att det generellt sett finns ett förhållandevis starkt samband mellan samtliga frågor om initiativ och frågorna om vilka arenor man vänder sig till. Det finns en mycket klar tendens till att det är samma företag respektive organisation som engagerar sig mycket, oavsett vilken typ av beslutsfattare det gäller och oavsett vad syftet är.

Men det finns ändå vissa nyanser. Studerar vi företagen ser vi att den som har för avsikt att initiera en ny fråga, i första hand vänder sig till regeringskansliet och dess politiska ledning (fetlagt i tabellen). Däremot vänder man sig inte till det lokala planet eller till EU (kursiverat). Samma slutsats kan dras när syftet är att upplysa om redan lagda förslag. Detta ombesörjs främst genom kontakter med regeringen och dess tjänstemän och även här kommer det lokala planet och i viss mån EU på undantag. Mönstret är annorlunda när det gäller företagets ambition att bygga upp långsiktiga kontakter. Här är det i stället den lokala nivåns beslutsfattare som står i förgrunden. Riksdag och regering är också förhållandevis viktiga, medan Europa inte heller här spelar någon stor roll, åtminstone inte EU-parlamentarikerna.

Bland organisationerna gäller att dessa när de initierar och reagerar främst kontakter parlamentarikerna och departementsledningarna. Mönstret när det gäller att bygga upp långsiktiga kontakter är något annorlunda. Även här är de folkvalda en viktig grupp men också de lokala politikerna och tjänstemännen tillhör dem som man i hög grad vänder sig till. I likhet med organisationerna är Europa-kontakterna lågt prioriterade oavsett vilken typ av syfte som ligger bakom kontakterna.

Man skulle nu kunna tänka sig att olika typer av organisationer ändå syftar till lite olika saker med sina kontakter, att vissa snarast är ute efter att reagera medan andra inriktar sig mer på att föregripa förändringar genom att bygga upp långsiktiga kontakter eller att proagera. En uppdelning mellan olika organisationstyper ger dock inga stora skillnader som går utöver vad som redan redovisats när det gäller kontaktfrekvens i allmänhet. Följande tabell visar medelvärden av antal kontakter per år för de olika organisationerna där den högsta frekvensen markerats:

Tabell 3.14. Organisationstyp, syfte med kontakt med offentliga företrädare och kontaktfrekvens (genomsnittligt antal kontakter/år)

	Bransch	Arbets- givare	Yrke	Fack	Aktivitet	Idé & religion	Intresse	Företag	Samtliga
Initiera	4,8	4,3	3,3	4,2	2,4	2,9	5,3	2,5	4,1
Reagera	4,7	4,4	3,1	4,4	2,3	2,5	5,0	2,3	4,0
Långsikt. relationer	5,2	4,2	3,6	4,1	2,7	3,3	5,0	2,8	4,1

Skillnaderna är som synes inte stora mellan olika typer av organisationer. Det finns dock en tendens till lite olika betoningar, även om man inte ska överdriva detta. Det dominerande motivet bakom arbetsgivarorganisationerna och de fackliga organisationerna tycks vara att man reagerar, idéburna och religiösa organisationer markerar främst initieringen medan övriga organisationstyper framhåller långsiktiga relationer som ett motiv bakom kontakterna. Till den sista gruppen hör också företagen.

En likartad analys av organisationernas mediakontakter visar att facket liksom övriga intresseorganisationer tenderar att betona det långsiktiga arbetet, aktivitetsorganisationer och arbetsgivare sätter den sakliga behandlingen något före övriga motiv medan bransch, yrkessammanslutningar och de idéburna och religiösa organisatio-

nera i likhet med företagen ger artikelskrivandet ett visst försteg i opinionsarbetet.

Det är också så att de som är intresserade av arbetsmarknadsfrågor har en markerat starkare inriktning på att reagera på lagda förslag och beslut, medan en inriktning på näringslivsfrågor ger en generellt högre kontaktfrekvens inom alla områden. Det finns däremot inga som helst skillnader mellan löntagareliten och näringslivseliten i det här avseendet, trots att det är ”deras” frågor som resulterar i lite olika profiler. En motsvarande analys av mediakontakterna visar att näringslivets organisationer eller löntagareliten inte heller här är inriktade på något specifikt syfte även om intresse för näringslivsfrågor ger generellt högre kontaktfrekvenser inom alla områden.

Frågan om vilket syfte företagen och organisationerna har när de kontaktar konsulter dras med samma svårighet som när det gäller att skilja ut syftet med den egna kontakten med media och offentliga företrädare. De diskriminerar inte nämvärt mellan olika syften – ligger man högt i ett avseende ligger man regelmässigt också högt i ett annat och vice versa. Om vi rangordnar tycks dock det i första hand handla om att få hjälp med att initiera frågor, att reagera på lagda förslag och beslut samt att få hjälp med att skriva artiklar i media. När det gäller just dessa tre olika motiv till konsultkontakter finns också ett tydligt försteg för näringslivets organisationer gentemot löntagareliten. I övriga avseenden, där intresset generellt är svagt, är också skillnaderna mellan eliterna i det närmaste obefintliga.

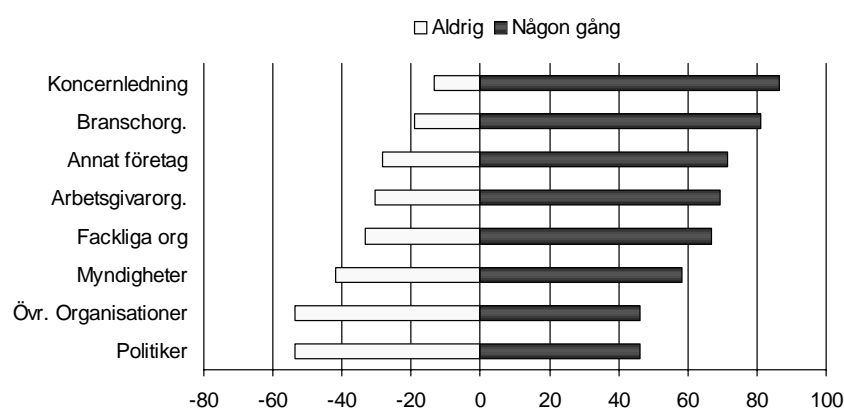
Sker det någon samordning?

De politiska aktörerna kan ofta öka sina möjligheter att utöva inflytande genom att ingå allianser och samarbeta med andra. När de politiska partierna gör så sker det inför öppen ridå och vi får som väljare i något skede ta ställning till om samarbetet bör belönas eller om vi ska dra undan vårt stöd. Men möjligheten att samarbeta med andra står givetvis öppen i större eller mindre utsträckning även för de utomparlamentariska aktörerna, även om vi som medborgare knappast ser vilka allianserna är eller hur detta påverkar de folkvalda. Det ligger här nära till hands att tänka sig att företagens och organisationernas storlek och resurser har stor betydelse för om man maktar med att agera också med andra. Det skulle då förstärka de redan mäktigas inflytande. Vår enkät ger oss några inblickar i hur samarbetsmönstren faktiskt gestaltar sig. Låt oss börja med företagens nätverk.

När storföretag finner anledning att ingå allianser i syfte att för-

stärka sin politiska slagkraft är det först och främst inom den egna koncernen man söker stöd. Därefter kommer branschorganisationer. Andra företag och arbetsgivarorganisationer bildar en tredje grupp och de fackliga organisationerna kommer inte långt därefter. Politikerna hamnar tillsammans med övriga organisationer tydligt i botten.

Figur 3.20. Företagens samordning av sina samhällskontakter



Ett generellt drag tycks vara att förekomsten av allianser ökar med företagsstorlek, men att det inte är frågan om några riktigt stora skillnader. Inte heller spelar förekomst av en egen avdelning för samhällskontakter någon avgörande roll för alliansviljan. Det finns ett visst positivt samband mellan att utnyttja informationskonsulter och att ingå i allianser med andra, men för man in det som en förklaringsfaktor tillsammans med andra tänkbara orsaker försvinner detta i det närmaste helt. Det tycks snarare vara så att olika allianskonstellationer uppstår beroende av vilka sakfrågor man är intresserad av. Om vi tillsammans med de återkommande frågorna om företagsstorlek och grad av professionalism (om man har någon anställd eller har en egen lobbyavdelning eller inte) också för in de tre sakfrågor som är viktiga för företagets samhällskontakter – arbete, marknadsvillkor och näring – uppstår följande mönster:

Tabell 3.15. Sambandet mellan företagens val av allianspartners och företagens storlek, professionalisering respektive kontakternas innehåll

Vad förklaras? Typ av allians – Samarbete med: (0-1-2-3)	Förklaringsfaktorer					Modellens för- klaringskraft
	Företags- storlek	Avdelning för kontakt	Sakfråga: Marknads- villkor	Sakfråga: Näring	Sakfråga: Arbete	Adj. R ²
Koncern	0,3	0,2	0,4	(0,3)	(0,1)	0,09
Annat företag	(0,0)	(0,1)	(0,1)	0,5	(-0,2)	0,05
Bransch	(0,1)	(0,1)	0,5	0,7	(0,0)	0,10
Fack	(0,1)	(0,1)	0,2	0,5	(0,1)	0,09
Arbetsgivare	(0,1)	(0,0)	0,3	0,4	0,3	0,07
Organisationer	0,2	(0,1)	(0,0)	0,4	(0,1)	0,06
Politiker	(0,1)	0,1	(-0,1)	0,4	(-0,2)	0,07
Myndigheter	(0,1)	(0,1)	(-0,1)	0,5	(-0,2)	0,06

Multivariat regression, ostand.b-koefficient där graden av samarbete varierar mellan 0 – 3.

Värden som inte är signifikanta på 95 %-nivån har satts inom parentes.

Modellerna förklarar genomgående lite av alliansmönstret. Det visar sig också att de mer institutionella faktorerna som företagens storlek och om de har professionaliserat sina samhällskontakter inverkar i överraskande liten grad på om man samarbetar och med vilka man i så fall samarbetar. Mönstret är här att de större företagen i högre grad samarbetar med de stora koncernerna och med övriga organisationer än vad de mindre företagen gör. De företag med mer professionellt organiserad kontaktverksamhet har en (mycket svag) tendens till något ökad samordning med koncerner och politiker. I övrigt finns inga märkbara effekter. Det tycks vara sakfrågans karaktär som avgör om man ska ge sig in i ett samarbete med andra aktörer eller inte, snarare än företagens storlek eller professionella uppbyggnad.

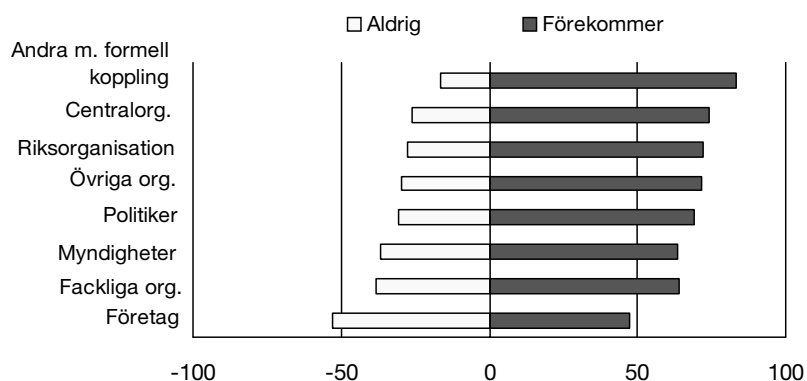
Det tydligaste resultatet är att de företag som är inriktade på näringsfrågor har en långt större benägenhet än övriga att söka allianser med alla andra aktörer. Det mest omfattande samarbetet tycks ske med andra företag, branschorgan, fackliga organisationer samt med myndigheter. Det är också bara de företag som är inriktade på näringsfrågorna som överhuvudtaget har samarbete med politiker och myndigheter. Infrastrukturprojekt som rör miljö och transporter är mycket ofta sammankopplade med politiska beslut och involverar också olika myndigheters aktiva medverkan.¹⁰³ Man kan också uppmärksamma att de fackliga organisationerna är väsentliga samarbets-

partners för dessa. Undantaget från den här företagsgruppens intresse för allianser är att samarbetet med koncerner ligger lågt (och där är sambandet inte heller signifikant).

Företag som tar kontakter med offentliga företrädare i frågor som rör marknadsvillkor har en benägenhet att samverka med koncerner, branschorgan, arbetsgivare och i viss mån de fackliga organisationerna. Här håller man tydligt sig borta från politiker och myndigheter som i dessa frågor är mer av motparter. Kontakter i arbetsmarknads- och arbetsmiljöfrågor leder generellt sett inte till några allianser med andra aktörer förutom att arbetsgivarorganisationerna här framstår som företagets stöd. Det finns också ett svagt negativt samband med politiker – ett intresse för frågan leder snarare till en lägre grad av samarbete. Här finns tydligen en rågång mellan ett företags- och arbetsgivarintresse gentemot beslutsfattarna.

Går vi nu över till organisationernas samarbetsmönster kan vi utgå från följande figur:

Figur 3.21. Organisationernas allianspartners

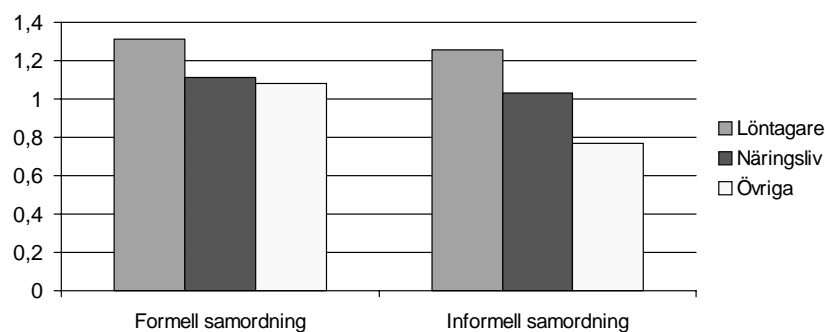


För organisationernas del är således mönstret ett helt annat. Vi ser här en tydlig gruppering runt de stora central- och riksorganisationerna, speciellt som den grupp av allianspartners som hamnar främst är dessas kopplingar till sina medlemsorganisationer, det som innefattas i kategorin ”Andra organisationer till vilka ni har formaliserad koppling”. Här uppstår ett i det närmaste självklart alliansmönster som ligger i den organisatoriska uppbyggnaden. Man utnyttjar sin större organisationstillhörighet i central- eller riksorganisation eller mobiliserar sina medlemsorganisationer. Den formella organisationen ger styrka. Skillnaderna är relativt små med avseende på vilka man väljer att samarbeta med, även om det tycks vara minst vanligt

att organisationerna samordnar sig med myndigheter, fackliga organisationer och företagen. Organisationsvärlden tycks vara relativt fristående från företagsfären, även om det sker sådana allianser också.

Om vi vänder på analysen och istället studerar vilka organisationer som samverkar mer och vilka som agerar mer på egen hand kan vi först studera om samarbetet sker spontant eller på formaliserad väg (två dimensioner som framkommer vid en faktoranalys). Här är det tydligt att det är de traditionella organisationerna, och då främst arbetsgivarna och de fackliga organisationerna, som främst använder sig av de formella strukturerna i sina alliansbyggen. Skillnaderna är dock inte så stora mellan de olika organisationstyperna. Men det är också samma organisationer, med de fackliga i en ”klar ledning” före arbetsgivarna, som söker mest samarbete utanför den egna formella organisationen. Övriga organisationer har relativt likartade samsarbetsambitioner, förutom de idéburna och religiösa organisationerna som ligger i särklass lägst med avseende på den här typen av allianser. I den mån dessa organisationer samverkar med andra rör det sig om den egna riksorganisationen. Det övergripande mönstret framgår av följande figur:

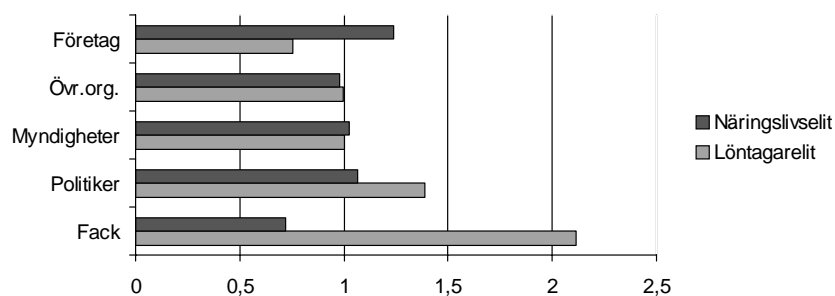
Figur 3.22. Eliternas formella och informella samarbete (från aldrig till mycket ofta: 0 – 3)



Vid sidan av att man genom stark organisering utvecklar samarbete inom de egna organisationerna så är det således de två traditionella maktblocken som tycks vara de som genererar alliansbyggande också på informell väg. Genom att på det här viset skaffa sig länkar till andra sfärer i samhället skaffar de sig en starkare maktposition än om de bara skulle umgås i ”den egna kretsen”.¹⁰⁴ I synnerhet tycks löntagarelitens vara aktiv i det här avseendet. Frågan är då om de olika eli-

terna har olika samarbetsmönster om vi koncentrerar oss till det här spontana samarbetet. Vi ser i det följande att så är fallet.

Figur 3.23. Löntagarelitens och Näringslivselitens alliansprofiler (från aldrig till mycket ofta: 0 – 3)



Den fackliga organisationselitens spontana samarbete utanför den egna organisationen är konsistent med vad vi tidigare pekat ut, man vänder sig i första hand till andra fackliga organisationer och till politiker. Näringslivseliten är sparsam med samarbete med just dessa, här är istället samarbetet med företagsvärlden det primära. Man tycks helt enkelt bilda ett näringslivets maktblock. Om vi utgår från den här uppdelningen mellan löntagarelit och näringslivselit och i likhet med i analysen av företagens alliansmönster för in dels andra institutionella förhållanden och dels de innehållsliga aspekterna av kontakterna finner vi att sakfrågorna också här är av stor betydelse.

Tabell 3.16. Organisationernas egenskaper och valet av allianspartners

Vad förklaras? Typ av allians – samarbete med: (0-1-2-3)	Förklaringsfaktorer				Modellens förklaringskraft
	Näringsliv- löntagare (1-2)	Avdelning för kontakt (1-2-3)	Sakfråga: Arbete (0-10)	Sakfråga: Närings (0-10)	Adj. R ²
Facklig allians	1,3	(0,0)	0,4	0,5	0,43
Övriga organisationer	(0,1)	(0,0)	(-0,0)	0,6	0,05
Företagsallians	-0,4	(0,1)	(0,1)	0,6	0,12
Politiker	(0,2)	(0,1)	(0,3)	(0,3)	0,05
Myndigheter	(0,0)	0,2	(-0,0)	(0,3)	0,03

Multivariat regression, ostand.b-koefficient där graden av samarbete varierar mellan 0–3.

Värden som inte är signifikanta på 95 %-nivån har satts inom parentes.

Vi ser här att, vilket kan framstå som ganska naturligt, det är löntagarreliten och samtidigt ett intresse för sakfrågor som berör arbetsmarknad, arbetsrätt och arbetsmiljö men i lika hög grad också intresse för näringsfrågor, som genererar samarbete med de fackliga organisationerna. Och ett samordnat agerande med företagsvärlden är tydligt förbehållet organisationsvärldens näringslivselit. Om kontakterna med de offentliga företrädarna berör näringsfrågor är detta också något som ökar sannolikheten att man samordnar sina kontaktförsök med företagen. Vi kan också uppmärksamma att de olika förklaringsfaktorerna sammantaget spelar en större roll för att förklara variationen av samarbete när det gäller de två sfärer – fack och företag – som de här maktblocken redan per definition är relaterade till. Fackliga organisationer samarbetar med andra fack medan bransch- och arbetsgivarorganisationer söker samarbete med företagen. I övrigt är förklaringskraften mycket låg.

Vi ser också att en fokusering på näringsfrågor kan vara en katalysator för att organisationer ska samordna sitt agerande nästan oavsett vilka allianspartners det gäller. Samma faktor var som vi såg också viktig för företagets samordning av samhällskontakterna. Det finns också tendenser till att allianserna med politikerna ökar om kontakterna handlar om arbetsmarknadsfrågor och i någon mån om det är den fackliga eliten som står bakom.¹⁰⁵ Organisationernas grad av professionalisering tycks bara spela en viktig roll för samarbetet med andra när det rör sig om allianser med offentliga myndigheter.

Sammanlagt kan framhållas att de två eliterna fortfar att strukturera den svenska politiska kartan. Här ser vi att det skapas samarbetsmönster i två olika sfärer med avseende på vilka som samarbetar och om vad kontakterna faktiskt handlar. Vi kan också se att professionaliseringen av samhällskontakterna spelar en ganska marginell roll för alliansbildningarna förutom när det gäller att få till stånd ett samarbete med myndigheter (och om man sänker säkerhetsnivån, också samarbetet med politiker). Det framhålls ibland från konsultbranschens sida att man fyller ett behov i dagens samhälle därför att klyftan mellan näringsliv och politik har vidgats, man har helt enkelt svårt att förstå varandra. Möjligen ger data här stöd för en närbesläktad tanke, att en ökad professionalisering ökar förutsättningarna för att samarbete ska uppstå mellan organisationerna och just dessa politiska aktörer.

Företagens och organisationernas politiska kontakter

I vår undersökning av lobbying i Sverige står de största företagen och organisationerna i fokus. Av tidigare undersökningar vet vi visserligen att det är enskilda medborgare som står för de flesta av de folkvaldas och departementens kontakter med omvärlden. Men vi vet också att de organiserade intressena traditionellt sett har haft ett mycket starkt inflytande på svensk politik. Frågan är således i vilken omfattning den svenska företags- och organisationseliten kontaktar våra politiska företrädare och hur de gör för att påverka det offentliga beslutsfattandet. Om vi mycket kort ska sammanfatta några av de mer centrala slutsatserna innebär det följande: Att företagens och organisationernas samhällskontakter är omfattande och har genomgått en ökad professionalisering, att lobbying ger de redan stora ökade förutsättningar till inflytande och att de traditionella eliterna på arbetsmarknaden, näringslivseliten och den elit som formeras runt löntagarnas organisationer, fortfar att utgöra två stora maktblock i svensk politik även när formerna för politisk påverkan förändras. Det går dock att spåra en viss förskjutning till näringslivets fördel.

Vår undersökning bekräftar vad tidigare studier av de offentliga företrädarnas kontaktnät också observerat – organisationerna har generellt sett fler kontakter med offentliga företrädare än vad företagen har. Detta gäller vare sig det rör sig om att direkt ta kontakt, att gå via media eller att ge sig in i den offentliga debatten. Det är väl också fullt begripligt. Organisationer är skapade i syfte att främja något intresse eller någon idé som flera har gemensamt och som därmed underlättar ett gemensamt agerande medan företagets främsta syfte alltid är att producera eller sälja något (det är möjligen förvånande att inte skillnaderna trots allt är större). Av samma skäl är det också lika rimligt att företagen oftare än organisationerna anlitar konsulter för att påverka någon offentlig företrädare. Eftersom det ligger utanför kärnan i företagets verksamhet tvingas man söka professionell hjälp, medan organisationerna klarar detta mer på egen hand.

Vi har också sett att det är långt vanligare att såväl företag som organisationer i första hand tar kontakterna på egen hand. Minst förekommande är att anlita konsulter. Det är emellertid i det här sammanhanget viktigt att lyfta fram att kontaktverksamheten i sin helhet otvivelaktigt blivit allt mer professionaliserad. Vid sidan av att man köper tjänster för att utöva påtryckningar, om än i ganska blyg-

sam skala, så växer det också fram en egen kår av anställda och egna avdelningar för samhällskontakter på företagen och i organisationerna. Även om det i åtminstone organisationsvärlden länge funnits ombudsmän och andra organisationsföreträdare som i praktiken sysslat med vad som numera kallas för samhällskontakter och lobbying så är detta trots allt en företeelse som vuxit dramatiskt under de senaste två decennierna. Ungefär 70 % av företagens respektive organisationernas kontaktavdelningar har inrättats under 1980- och 90-talet och hälften av organisationernas avdelningar för samhällskontakter har tillkommit under det senaste decenniet.

När informationskonsulter och professionella lobbyister dök upp på arenan blev också lobbying en fråga på den politiska dagordningen. För kritikerna symboliserade de en utveckling där beslut kunde köpas för pengar eftersom välpaketerad information och påtryckning nu blev en plånboksfråga. Konsultföretagen har å andra sidan hävdad att de snarare fungerar som mellanhand och förmedlare till de företag och organisationer i samhället som annars inte skulle komma till tals. De anses ha ökat antalet röster som riktas mot beslutsfattarnas öra. Som vi redan påtalat är det nu trots allt ganska sällan företagen och organisationerna använder sig av dessa företag. Frågan är dock hur det ska tolkas. Vi vill paradoxalt nog framhålla att det är förvånansvärt ofta som man trots allt tar hjälp av professionella lobbyister, med tanke på vad en enda kontakt kan innebära i så väl insatser som kostnader. Och här kan ett annat centralt tema lyftas fram – ju större desto mer eller ”Åt den som har skall varda givet”.

Det är således i första hand de riktigt stora företagen liksom de företag och organisationer som redan har egna avdelningar för samhällskontakter som också vänder sig till dessa nya påtryckare. Överhuvudtaget finns ett samband mellan graden av professionalism i form av egna resurser eller utnyttjande av konsulter och mängden politiska kontakter, liksom att de stora företagen eller organisationer som också är centralorganisationer har fler kontakter än de som inte är det. Bland organisationerna kan man också se en tydlig och ganska självklar tudelning mellan å ena sidan de som direkt organiserats för att tillvarata vissa specifika intressen visavi det omgivande samhället och beslutsfattarna – arbetsmarknadens och näringslivets organisationer och i synnerhet övriga intresseorganisationer – och å andra sidan de organisationer som har mer sammansatta syften och där aktiviteter och gemenskap är mer framträdande drag, alltifrån religiösa samfund till idrottsföreningar. En organisation med stark lobbyprofil är således en riks- och centralorganisation som tillhör den närings- eller arbetsmarknadspolitiska eliten (fack, arbetsgivare och

bransch) eller är en typisk intresseorganisation, har i någon form speciellt anställda för att sköta samhällskontakterna och är baserad i Stockholm. En organisation med svag lobbyprofil negerar allt detta – den har ingen koppling till arbetsmarknaden, är en lokalt förankrad organisation utanför Stockholm, man har ingen professionell påtryckare i sina led och man är inriktad på de egna medlemsaktiviteterna.

Det finns skäl att här fundera över om vi här utifrån kvantitativa data drar för långtgående slutsatser om skillnader mellan olika organisationers och företags påverkansförsök? Ja, på ett sätt spelar data här oss ett spratt. Men det troliga är faktiskt att vi systematiskt *underskattar* skillnaderna mellan relativt ”opolitiska” organisationer som idrottsklubbar och gemenskapsrörelser och de mer politiskt fokuserade aktörerna genom att inte ta hänsyn till kvalitativa skillnader mellan olika typer av kontakter. Om vi gör tankeexperimentet att varje kontakt också får avsedd effekt så jämför vi de facto en melansvensk pingstförsamlings påverkan på en kommunal tjänsteman för att få tillstånd att arrangera ett torgmöte med Telias inflytande över Post- och Telestyrelsens marknadsanpassning av teletrafiken. Om vi till sådana kvalitativa skillnader med avseende på den politiska betydelsen av påverkansförsöken också fogar att de ”stora elefanterna” genomgående agerar mer så har vi således byggt in en systematisk underskattning av skillnaderna mellan de politiskt aktiva och de mindre aktiva.

Mot vilka riktas då försöken att påverka? Trots att det här rör sig om de största företagen och organisationerna i Sverige så tas emellertid de flesta kontakterna med lokala politiker och tjänstemän. Minst kontaktförsök görs med EU-företrädare. Detta gäller såväl företag som organisationer. Det finns flera resultat som i likhet med detta är likartade för flertalet företag och organisationer och som därmed pekar i en och samma riktning. Samtidigt tycks de för den svenska modellen två särpräglade eliterna med sin bas på arbetsmarknaden, det som här kallats för löntagarens respektive näringslivseliten, fortsätta att sätta en tydlig prägel på svensk politik genom att ha olika inriktningar i sitt påverkansarbete. Näringslivet, företagen tillsammans med arbetsgivare och branschorganisationer, har en tydligare fokusering på EU-företrädare och – i kraft av att man består av många centralorganisationer – en markerat nationell inriktning. Man vänder sig först och främst till tjänstemännen, de som bereder och implementerar besluten och i många fall också initierar frågorna, snarare än till de folkvalda formella beslutsfattarna. De frågor man fokuserar på är marknadsvillkor och näringspolitik. Löntagarens, här

representerad av fackföreningsrörelsen, har en tydlig lokal, men i viss mån också nationell inriktning. Och framför allt vänder man sig till de politiska företrädarna i frågor som rör arbete och näringspolitiska frågor. I den mån man söker allianser utanför den egna formella strukturen så formas å ena sidan en näringslivskoalition och å den andra sidan en fackligt-politisk koalition. De traditionella dragen i svensk politik tycks på det här sättet också införlivas i och överföras till det nya politiska landskap som präglas av lobbyism och medialisering.

Bilagor

1. Urval och bortfall

Vår uppgift har varit att karakterisera de stora företagens och organisationernas samhällskontakter, något som innefattar både traditionell mötesverksamhet och det som i dagligt tal kallas för lobbyverksamhet. Detta har gjorts genom att låta dessa aktörers ledningar (eller de som dessa utsett) besvara en relativt kortfattad enkät (se bilaga nedan). Urvalet är därför inte slumpmässigt utan ett eliturval där det är de allra största vi vill kunna fånga in. Vad som ska anses ligga i begreppet ”stor” har både för företagen och för organisationerna definierats utifrån antalet anställda. För företagens del är detta ett både rimligt och lättåtkomligt storleksmått (årsomsättning vore ett annat alternativ), medan det för organisationernas del är mer problematiskt.

Med hjälp av SCB:s företagsregister valdes inledningsvis ut samtliga privata företag i Sverige med minst 500 anställda. Dessa 457 storföretag kompletterades sedan med de 31 koncerner som inte hörde till den ursprungliga gruppen men som var moderbolag åt något eller några av de ursprungliga storföretagen. Av dessa koncerner hade 29 färre än 500 anställda vilket förklarar att vi i urvalet faktiskt har med storföretag med relativt få anställda. Enkäten skickades ut per post i mitten av januari 1999 till 488 företag. Till dags dato vet vi att urvalet har minskat med 2 företag (företag har lagts ned eller slagits samman med annat företag) . Efter tre påminnelser har nu 335 företag svarat, vilket innebär en svarsfrekvens på strax under 70 procent.

Organisationsurvalet är lite mer komplicerat. Det som vi egentligen menar när vi talar om en ”stor organisation” har väl inte att göra med antalet anställda utan har snarare att göra med antalet medlemmar, många organisationer driver sin verksamhet i stort sett på ideell basis. Vi har dock som grundprincip valt att hålla oss till ett och samma urvalskriterium, men av i första hand praktiska skäl. Vi har för att kunna genomföra analysen utnyttjat SCBs företagsregister och därmed begränsat oss till det där tillgängliga anställningskriteriet. För att inte missa organisationer som har få anställda men med en stor medlemskader har vi lagt gränserna för sådana typer av organisationer på en relativt låg nivå. Vi har därför med samtliga arbetsgivarorganisationer samt yrkesorganisationer med minst 1 anställd. För bransch- och fackliga organisationer samt religiösa samfund ligger gränsen på minst 5 anställda, övriga intresseorganisationer minst 10 och för idérörelser och aktivitetsorganisationer minst 20 anställda.

Sammanlagt blev det 935 organisationer. För att ändå inte tappa någon av de stora organisationerna har vi sedan kompletterat med de som saknades i urvalet men som fanns med i *Folkrörelse- och Organisationsguiden* för året 1998 och som hade mer än 25 000 medlemmar. Här tillkom ytterligare 268 organisationer. Som vi uppfattar det har inga av de ”som bör vara med” hamnat utanför vårt slutliga urval. Det slutliga urvalet omfattar 1 203 organisationer, då det försvunnit några genom ”naturlig avgång”, dvs de har upphört eller visat sig förekomma flera gånger men under olika namn. Efter tre påminnelser har nu 917 organisationer svarat vilket innebär en svarsfrekvens på 76,2 procent.

Företagsurvalet och det bortfall vi har där framgår av följande tabell:

Tabell B.1. Företagsenkäten – urval och svar

Antal anställda	Har ej svarat	Har svarat	Andel av de som ej svarat	Andel av de som svarat	Urval (%)
0–499	51,7	48,3	9,9	4,2	5,9 (29)
500–999	29,6	70,4	49,7	53,1	52,3 (253)
1 000–1 499	28,9	71,1	14,6	16,1	15,6 (76)
1 500–1 999	28,6	71,4	6,6	7,5	7,2 (35)
2 000–2 999	28,2	71,8	7,3	8,4	8,0 (39)
3 000–4 999	34,8	65,2	5,3	4,5	4,7 (23)
5 000–9 999	33,3	66,7	4,6	4,2	4,3 (21)
10 000–	30,0	70,0	2,0	2,1	2,0 (10)
	31,1 (151)	68,9 (335)	100 % (151)	100 % (335)	100 % (486)

Av tabellen framgår att bortfallet är tämligen normalt fördelat vad gäller den grundläggande variabeln företagsstorlek. Jämför man andelen för varje kategori i urvalet med hur stor andel som svarat respektive inte svarat ser vi att det överhuvudtaget är relativt små differenser. De tre fördelningarna är mycket lika varandra. Den största avvikelserna är således fortfarande relativt marginell och rör just den speciella grupp i urvalet som utgörs av koncerner. Knappt hälften av dessa har svarat vilket kan jämföras med att samtliga övriga svarsfrekvenser ligger uppåt 70 procent. Eftersom den här delkategorin är liten (6 procent av urvalet) påverkar det resultatet i mycket liten grad. Tendensen är rimligen att man kommer att kunna underskatta företagets politiska aktivitet något eftersom man kan anta att det är just den här företagsgruppen som är mest politisk aktiv. Det bekräftas dock knappt om man exempelvis ser på i vilken grad man bland

dessa agerar på egen hand i kontakter med offentliga företrädare jämfört med övriga. Här framgår att i den här speciella koncerngruppen inte finns någon som aldrig tagit sådana kontakter. De mest aktiva finns dock i den andra gruppen. Skillnaderna är således mycket små.

I följande översikt kan vi se hur urvalet respektive bortfallsgruppen ser ut med avseende på olika organisationstyper:

Tabell B.2. Organisationsenkäten – Urval och svar

	<i>Har ej svarat</i>	<i>Har svarat</i>	<i>Andel av de som ej svarat</i>	<i>Andel av de som svarat</i>	<i>Urval</i>
Branschorg.	21,2	78,8	7,3	8,5	8,2 (99)
Arbetsgivarorg.	13,2	86,8	3,5	7,2	6,3 (76)
Yrkesorganisationer	20,8	79,2	5,2	6,2	6,0 (72)
Arbetsstagarorg.	19,6	80,4	25,5	32,7	31,0 (373)
Idé och religiösa org.	35,3	64,7	16,8	9,6	11,3 (136)
Övriga intresseorg.	17,0	83,0	13,3	20,2	18,5 (223)
Aktivitetsorg.	36,2	63,8	28,3	15,6	18,6 (224)
Samtliga	23,8 (286)	76,2 (917)	100 (286)	100 (917)	100 (1 203)

I den mån det uppstår någon snedfördelning att tala om är det de religiösa och idéburna organisationerna respektive de så kallade aktivitetsorganisationerna (och i viss mån yrkesorganisationerna) som är underrepresenterade och har en lägre svarsfrekvens än genomsnittet samtidigt som de övriga intresseorganisationerna och arbetsgivarorganisationerna är överrepresenterade. Det är å andra sidan en relativt liten skevhet och av en art som vi inte finner särskilt störande. När vi talar om de stora organisationerna i politiken är det inte lokala frikyrkoförsamlingar, idrottsklubbar eller mer skråliknande yrkes- och kamratföreningar vi i första hand avser. Möjligen är ett problem att vi i bortfallet kan ha en överrepresentation av de idérelser som tillhör kärnan i Organisations-Sverige. Dessa är dock så få i vårt urval att den lilla skevhet som finns knappast kan påverka resultatet. Hade däremot fackföreningsrörelsen eller branschorganisationerna underrepresenterats hade vi haft allvarliga problem med vårt bortfall. Så är nu inte fallet.

Ser vi på variabler som storlek, geografisk spridning liksom organisationsnivå så karakteriseras bortfallet av en smärre överrepresentation av organisationer på landsbygd (64 mot 56 procent) samt att lokala organisationer förekommer oftare (52 mot 42 procent) än

bland de som svarat. Däremot är det faktiskt något färre små – 0 till 9 anställda – organisationer i bortfallet, även om skillnaderna härvidlag är marginella (27 mot 30 procent). Således är storstadens riksorganisationer överrepresenterade bland de som besvarat enkäten. Då vi vill uttala oss just om de största och mest betydelsefulla organisationerna är det trots allt inget stort problem att det är de som ligger vid ”den nedre gränsen” som är underrepresenterade i vår undersökning.

Konsekvensen av svarsbilden är att vi riskerar att i någon mån överrepresentera organisationernas politiska aktivitet. Det är rimligt att tro att de grupper som är underrepresenterade i vår undersökning – aktivitetsgrupper samt idéburna och religiösa organisationer har lägre politisk aktivitet än andra, på samma sätt som lokala organisationer är mindre aktiva än riksorganisationer. De sambandsanalyser vi gör i kapitlet styrker också en sådan tolkning. (Vi kan t ex se att 56 procent av övriga intresseorganisationer själva kontaktar offentliga företrädare ofta (1/mån) medan bara 27 procent av de idéburna och religiösa grupperna gör så och lite drygt 30 procent av aktivitetsorganisationerna; av de lokala organisationerna har 33 procent sådana kontakter i jämförelse med riksorganisationernas 49 procent; jämför vi landsbygden med storstaden är skillnaden lite mindre men ändå tydlig, 40 mot 46 procent.)

2. Tabellbilaga

Tabell 3.12b. Sambandet mellan organisationsegenskaper och antalet kontakter med olika offentliga arenor (multivariat regression, ostand.regr.koeff.)

Arena – Kontakt med: (0-10)	Näringsliv – Löntagarelit (0-1)	Avdelning, anställd el. inget (1-2-3)	Organisations- nivå (1-2-3)	Annan ort el. Stockholm? (1-2)	Adj. R ²
Kommunen	(0,64)	1,05***	0,82***	-2,24***	0,10
Arbetsmarknad	1,30**	1,22***	1,39***	-2,64***	0,15
Näringsfrågor	0,89*	1,26***	(0,46)	-1,15*	0,10
Riket	0,54*	0,90***	0,929***	(0,47)	0,23
Arbetsmarknad	(0,71)	0,98***	0,843***	(0,36)	0,22
Näringsfrågor	(0,58)	0,86***	0,752**	1,27**	0,24
EU	-0,42*	0,72***	0,63***	(0,01)	0,18
Arbetsmarknad	(-0,18)	0,75***	0,64***	(-0,01)	0,21
Näringsfrågor	(-0,07)	0,78***	0,56**	(0,70)	0,20
Politik	0,77***	0,92***	0,61***	(-0,26)	0,14
Arbetsmarknad	1,01**	0,99***	0,70***	(-0,35)	0,16
Näringsfrågor	1,07***	0,99***	(0,47)	(0,66)	0,18
Rikspolitiker	1,02***	0,90***	0,80***	(0,11)	0,17
Arbetsmarknad	1,12**	0,94***	0,78***	(0,04)	0,15
Näringsfrågor	1,21***	0,89***	0,71**	0,91*	0,19
RD-led&parti	1,22***	0,95***	0,78***	(-0,20)	0,15
Arbetsmarknad	1,44***	0,98***	0,78***	(-0,16)	0,13
Näringsfrågor	1,47***	0,90***	0,76**	(0,59)	0,16
Förvaltning	(-0,15)	0,91***	0,935***	(-0,103)	0,23
Arbetsmarknad	(0,23)	1,03***	0,960***	(-0,202)	0,26
Näringsfrågor	(-0,01)	0,95***	0,677**	0,834*	0,24
Statsförvaltn.	(0,11)	0,90***	1,10***	(0,63)	0,28
Arbetsmarknad	(0,35)	1,00***	0,94***	(0,53)	0,27
Näringsfrågor	(0,12)	0,86***	0,83***	1,35**	0,27
Regering	(0,30)	0,84***	1,03***	1,07**	0,28
Arbetsmarknad	(0,39)	0,85***	0,99***	0,93*	0,26
Näringsfrågor	(0,35)	0,89***	0,77**	1,87***	0,20

* = sig. 90 %; ** = sig. 95 %; *** = sig. 99 %

Inriktning mot arbetsmarknadsfrågor innebär att kontakter tas i åtminstone en av de två arbetsmarknadsrelaterade ämnena. Inriktning mot näringsfrågor innebär att kontakter tas i åtminstone ett av de fyra näringspolitiska ämnena.

3. Enkätens utformning

FÖRETAGENS SAMHÄLLSKONTAKTER (Motsvarande skickades ut till organisationerna)

FÖRETAGENS SAMHÄLLSKONTAKTER är en undersökning inom forskningsprojekten *PISA (Politiska Institutioner och Strategiskt Agerande)* och *MIISA (Makt, Idéer, Intressen på Svensk Arbetsmarknad)*, två projekt som bedrivs vid den statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet. Huvudsyftet är att kartlägga hur medborgarna, intresseorganisationer, företag och andra mer tillfälliga opinioner kan komma till tals inom ramen för den svenska demokratin.

Den enkät ni har framför er är ställd till de 500 största företagen i Sverige. En snarlik enkät går samtidigt ut till de drygt 900 största organisationerna. Efter att ni besvarat enkäten skickas formuläret tillbaka till oss. Ett portofritt svarskuvert bifogas för detta ändamål. Ju förr ni har möjlighet att skicka det ifyllda formuläret desto bättre.

Vi är nu mycket tacksamma om ni skulle vilja ägna en liten stund åt att hjälpa oss i denna forskningsuppgift. Vi har utgått från att er tid är knapp och vi har därför hållit ner antalet frågor. Enkäten är alltså ganska kort, knappt 3 sidor, och tar nog inte mer än 10 – 15 minuter att besvara.

Skriv vid behov en kommentar i marginalen om ni finner det svårt att besvara någon fråga, men försök så långt möjligt ändå markera något av de givna svarsalternativen.

Vi vill understryka att det inte är de enskilda svaren utan det övergripande mönstret som är av intresse för oss. Vad något enskilt företag eller enskild organisation svarat kommer aldrig att framgå av resultatredovisningen.

Om ni har frågor om undersökningen, ta gärna kontakt med någon av oss.

Vänliga hälsningar,

Professor *Jörgen Hermansson*
(018-471 34 58)

Fil Dr *Torsten Svensson*
(018-471 13 13)

Fil Dr *Per Ola Öberg*
(018-471 33 34)

3. NÄRINGS LIV, FOLKRÖRELSE R OCH POLITISK MAKT

1 a) Finns i ert företag en speciell avdelning eller personal med ansvar för att kontakta offentliga företrädare (politiker/tjänstemän) och media?

Ja Nej Nej, men annan avd. el. person
med andra uppgifter har ansvaret

b) Hur många är anställda för sådan verksamhet? _____

c) Om du svarat Ja på 1a) – När organiserades denna avdelning? _____

2. När ert företag (ledningen, er avdelning för samhällskontakter eller annan informationspersonal) eller att ni genom att anlita någon annan (samhällsinformatör, lobbykonsult, informationskonsult eller annan form av PR-bolag) haft kontakt med offentliga företrädare (politiker, tjänstemän) har det enligt din uppfattning oftast rört följande frågor (kryssa i ett eller flera alternativ):

- a Konkurrensfrågor
- b Skatter och subventioner
- c Infrastruktur och transporter
- d Miljö
- e Arbetsmiljö
- f Arbetsrätt och anställning
- g Den egna verksamheten, produkten eller tjänsten
- h Tillstånd och patent
- f Övrigt (ange vilket nedan)

3. Vad är din uppfattning om hur ofta ert företag gör bruk av följande typer av samhällskontakter för att komma till tals/få kontakt med offentliga företrädare:

	Någon gång i månaden 1	Flera ggr varje år 2	1-2 ggr varje år 3	Enstaka tillfälle 4	Aldrig inträffat 5
a Vi kontaktar själva offentliga företrädare (politiker el tjänstemän)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Vi anlitar lobbyföretag, informationskonsult, samhällsinformatör el.dyl.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Vi kontaktar media för att genom deras uppmärksamhet få vår sak belyst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d Vi deltar i offentlig debatt (TV, radio, press, seminarier, utfrågningar etc)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. När ert företag har kontakter med olika offentliga företrädare för att diskutera politiska beslut eller frågor som berör företaget, hur ofta enligt din uppfattning sker detta med följande offentliga företrädare?

	Det händer mycket ofta 1	Det händer ganska ofta 2	Det händer vid enstaka tillfällen 3	Det händer aldrig 4
a Riksdagsledamöter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Tjänstemän i riksdagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. NÄRINGS LIV, FOLKRÖRELSE R OCH POLITISK MAKT

c	Statsråd/Statssekreterare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d	Tjänstemän i regeringskansliet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e	Företrädare för central förvaltning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f	Partiföreträdare på riksnivå (som inte är riksdagsledamot eller statsråd)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g	Politiker i kommun el landsting	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h	Tjänstemän i kommun el landsting	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i	EU-parlamentets ledamöter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j	Företrädare, EU-organ (ex.kommission)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. När ert företag kontaktar offentliga företrädare, hur ofta är då enligt din uppfattning syftet att:

	Mycket ofta 1	Ganska ofta 2	Vid enstaka tillfällen 3	Aldrig tillfällen 4
a	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Initiera förslag till förändringar eller beslut			
b	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Upplysa om för- eller nackdelar med redan lagda förslag eller fattade beslut			
c	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Bygga upp långsiktiga kontakter bland politiker eller tjänstemän			

6. När ert företag kontaktar media, hur ofta är då enligt din uppfattning syftet att:

	Mycket ofta 1	Ganska ofta 2	Vid enstaka tillfällen 3	Aldrig tillfällen 4
a	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Få kontakter med journalister och media för att verksamhet eller förslag ska behandlas på ett sakligt sätt			
b	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Bygga upp långsiktiga kontakter med journalister och media			
c	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Framställa en ståndpunkt/bilda opinion genom att få en artikel skriven			

7. När ert företag anlitar lobbykonsultföretag, informationskonsult, samhällsinformatör eller någon annan form av PR-bolag i era kontakter med offentliga företrädare, hur ofta är enligt din uppfattning syftet att:

	Mycket ofta 1	Ganska ofta 2	Vid enstaka tillfällen 3	Aldrig tillfällen 4
a	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Initiera förslag till förändringar eller beslut			
b	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Upplysa om för- eller nackdelar med redan lagda förslag eller fattade beslut			
c	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Bygga upp långsiktiga kontakter bland politiker eller tjänstemän			
d	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Få kontakter med journalister och media för att verksamhet eller förslag ska behandlas på ett sakligt sätt			
e	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Bygga upp långsiktiga kontakter med journalister och media			
f	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Framställa en ståndpunkt/bilda opinion genom att få en artikel skriven			

3. NÄRINGSLIV, FOLKRÖRELSE OCH POLITISK MAKT

8. När ert företag kontaktar offentliga företrädare (på egen hand eller med hjälp av lobbykonsultföretag, informationskonsult eller liknande), enligt din uppfattning, hur ofta händer det att ni samordnar detta med följande:

	Mycket ofta 1	Ganska ofta 2	Vid enstaka tillfällen 3	Aldrig 4
a Moderföretag/Koncernledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Annat företag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Branschorganisationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d Fackliga organisationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e Arbetsgivarorganisationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f Övriga organisationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g Politiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h Kommunala el. statliga myndigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

FRÅGA 8 och 9 som den ställdes till ORGANISATIONERNA:

8. När er organisation kontaktar offentliga företrädare (på egen hand eller med hjälp av lobbykonsultföretag, informationskonsult eller liknande), enligt din uppfattning, hur ofta händer det att ni samordnar detta med följande:

	Mycket ofta 1	Ganska ofta 2	Vid enstaka tillfällen 3	Aldrig 4
a Centralorganisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Riksorganisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Andra organisationer till vilken ni har formaliserad koppling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d Fackliga organisationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e Övriga organisationer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f Företag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g Politiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h Kommunala el. statliga myndigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(Om ni själva är en central- eller riksorganisation, stryk det alternativet.)

9. Hur många medlemmar har er organisation –
Antal individer? _____
Antal medlemsorganisationer? _____
Annan enhet för medlemskap? _____

(Stryk alternativ som inte är tillämpligt)

9 resp. 10. Egna kommentarer om företagets/organisationens samhällskontakter och kommentarer till frågorna: _____

10 resp. 11. Om ni har möjlighet vore vi tacksamma om ni kan skicka oss er senaste verksamhetsberättelse eller årsredovisning.

Stort tack för er medverkan

4. Politisk påverkan på konsultbasis

Möjligheten att påverka och delta i politiken är ett av demokratins fundament. När förutsättningarna och formerna för politiskt deltagande förändras väcker detta frågor om effekterna på den demokratiska beslutsprocessen och på maktförhållandena. En sådan förändring, som många påstår äger rum, är de politiska konsulternas – eller lobbyingfirmornas som de ibland lite oegentligt kallas – allt viktigare roll i det politiska livet. Såväl i massmedia som i politiska debatter påtalas detta fenomen. Men dessvärre saknas i stor utsträckning kunskap om denna eventuella förändring och i vad mån den har effekter på demokratin. Det här kapitlet syftar till att avhjälpa denna kunskapsbrist. Det handlar om en process i två steg; *att på ett systematiskt och välmotiverat sätt söka efter empiriska data och att sedan dra slutsatser om effekter på maktsituationen och den demokratiska beslutsprocessen.*

Det föregående kapitlet gav en inblick i hur företag och organisationer går tillväga för att påverka beslutsfattarna. De agerar oftast på egen hand men det händer också att utomstående konsulter hyrs in för att öka möjligheterna till politiskt inflytande. Det är framför allt hos näringslivets allra största aktörer som detta tycks ha blivit en del av en strategi för effektiv politisk påverkan.

Trots verksamhetens till synes knappa utbredning riktas uppmärksamhet allt oftare mot PR-byråer som erbjuder tjänster som syftar till politisk påverkan. De senaste åren har denna konsultmarknad debatterats vid upprepade tillfällen. Kritikerna betraktar verksamheten närmast som ett hot mot demokratin. ”Korridormaffia”, ”Sveriges dolda makthavare”, ”professionella smusslare” och ”åsiktsbranschens legoknektar”¹⁰⁶ är några mindre smickrande benämningar som förekommit. Man menar bland annat att konsultbyråerna bidrar till att beslut fattas i skymundan där möjlighet till insyn saknas och att politiska aktörer ges möjlighet att påverka utan att själva synas. Att på detta sätt köpa politisk påverkan anses dessutom strida mot demokratiska principer. Förespråkarna däremot, ser konsultverksamheten som ett bidrag till att kommunikationsproblemet kan överbryggas; att

klyftan mellan politiken och näringslivet blir mindre, att informationen till både beslutsfattare och organiserade intressen blir bättre och besluten därmed mer välgrundade.

Att en politisk konsultmarknad växt fram aktualiserar i statsvetenskapligt perspektiv flera principiellt viktiga frågor. Hur utoparlamentariska aktörer går tillväga för att komma till tals och vilka kanaler till beslutsfattarna som står till buds handlar om hur styrelseskicket fungerar i praktiken. Frågan om formerna för politiskt deltagande sedan förverkligar det ideal där vi så långt det är möjligt får demokratiskt fattade beslut handlar om styrelseskickets demokratiska förankring och hur styrelseskicket i detta avseende *bör* fungera. Denna fråga är särskilt motiverad i det här fallet eftersom åsikterna om den politiska konsultverksamhetens effekter på demokratin går isär.

Det här kapitlet är därför ämnat att på ett systematiskt och nyanserat sätt kartlägga och diskutera den politiska konsultverksamheten. Uppgiften blir sedan att diskutera vad den kan tänkas innebära för maktförhållanden och demokratiskt beslutsfattande. Som en utgångspunkt för diskussionen tjänar en demokratisk idealsituation för hur demokratin skall förverkligas. Idealsituationen, som har sitt ursprung i den deliberativa demokratisynen, är en vidareutveckling av de kriterier som identifierades i det första kapitlet.

Utvecklingen i dag: Informell påverkan och intressegruppspluralism

Det svenska styrelseskicket är på väg in i ett skede där formaliserat deltagande minskar i betydelse och påverkan i allt större omfattning sker längs informella kanaler. Så kan man formulera den här skriftens övergripande synpunkt. Detta betyder nödvändigtvis inte att de korporativa beslutsformerna helt och hållet avvecklats eller försvunnit, eller att medborgarna för den skull helt upphört att bry sig om partipolitiken eller de allmänna valen. Men medborgarsammanslutningarnas deltagande genom partsrepresentation i offentliga beslutsfattande församlingar med förhandlingar och traditionella sammanträden har gått tillbaka. Att valdeltagandet och intresset för de politiska partierna har sjunkit är också ett faktum.¹⁰⁷

Kanaler till makthavarna saknas dock inte men de tycks ha ett annat utseende och fungera på andra sätt. Ett kännetecken är emellertid att de saknar den grund av regelverk som, så att säga, formaliserade deltagandet via de parlamentariska och korporativa systemen.

Nu har det politiska deltagandet istället fått en informell karaktär. Grovt uttryckt innebär detta att det som står till buds för våra medborgarsammanslutningar och andra utomparlamentariska aktörer är att efter egen förmåga hitta fram till beslutsfattarna längs informella vägar. Vad står då det *informella* deltagandet för och hur ska dessa vägar till inflytande lämpligen förstås?

Med en återblick på figur 1.1 i det första kapitlet – det vill säga den del som rör icke-institutionaliserat deltagande – kan vi närma oss svar på frågan. Där spjälkas politiskt deltagande upp på olika varianter; direkta kontakter med beslutsfattare eller tjänstemän (lobbying) och deltagande i debatten genom egen opinionsbildning eller genom kontakter med media.¹⁰⁸ En sådan uppdelning är givetvis enbart ett analytiskt verktyg eftersom alla tre tillvägagångssätten kan användas samtidigt och för att påverka en och samma fråga.¹⁰⁹ Enligt detta resonemang bör undersökningen i det här kapitlet hållas öppen för alla de tre sätten att påverka eftersom det inte kan uteslutas att konsulter anlitas för samtliga påverkansmetoder. Av föregående kapitel framgick dessutom att konsulter anlitas för varierande arbetsuppgifter.

Parallellt med att informellt politiskt deltagande fått en mer framskjutet plats har de inflytelserika aktörerna på den politiska arenan blivit fler liksom strategierna för att påverka.¹¹⁰ I kapitel två konstaterades att det som utmärker dagens styrelseskick är tilltagande intressegruppspluralism. I tidskriften *Makt och Media* karaktäriserar Jan Sundling situationen på följande sätt:

I det gamla Ombuds-Sverige var det organisationernas och företagens formella styrka och förmåga att omvandla denna i en väloljad representativ apparat som gav styrka och makt. I det nya Opinions-Sverige är det istället organisationernas och företagens förmåga till lobbying och opinionsbildning som ger styrka och makt.¹¹¹

Då utgångspunkten är att lobbying och opinionsbildning har fått ökad betydelse, är det med empiriska data kring dessa sätt att delta i politiken som vi kan öka förståelsen för det styrelseskick med vilket Sverige styrs idag.¹¹²

Vad vet vi om informell påverkan?

Till skillnad från den detaljerade forskningen om korporativismen¹¹³ är kunskapsluckorna fortfarande många vad gäller politiskt deltagande via informella kanaler. Att frågorna kring de varianter av påverkan som omfattas av detta begrepp engagerar allt fler är emellertid

tydligt. Forskning och en rad inslag i olika medier uppmärksammar direkta kontakter (lobbying), opinionsbildning och mediakontakter. Ett antal riksdagsmotioner som syftar till någon form av kontroll av lobbyister har dessutom gjort området till ett politiskt spörsmål.¹¹⁴

Inom forskningen har man exempelvis undersökt direkta kontakter genom att försöka få en uppfattning om politiska nätverk och genom att titta på uppvaktnings- och utvalda myndigheter, departement, riksdagsutskott och fackliga organisationer.¹¹⁵ Opinionsbildning har undersökts genom att se hur organisationer och företag för ut sina idéer mot en bredare träffyta.¹¹⁶ En studie av SvD Brännpunkt och DN-debatt ger inblick i omfattning och betydelse av mediakontakter.¹¹⁷ En fallstudie av ett politiskt ärende – beskattning av förmanbilar – ger en förståelse för hur alla tre varianterna av påverkan kan användas i en och samma kampanj.¹¹⁸ Dessa forskningsarbeten tar emellertid upp politisk påverkan som sker på konsultuppdrag endast i några enstaka fall. Av särskilt stort intresse är därför två undersökningar, från 1984 respektive 1989, som fokuserar på just denna typ av verksamhet.¹¹⁹

I media har PR-byråer som arbetar med lobbying och opinionsbildning främst uppmärksammas i samband med artikelserier i Aftonbladet och Dagens Nyheter.

Vilken bild frammanar debatten?

Majoriteten av de artiklar som skrivits om lobbying och opinionsbildning intar på ett eller annat sätt en kritisk hållning till dessa sätt att påverka. Själva syftet är ofta att avslöja hur företag eller organisationer – direkt eller via opinion – gått tillväga för att påverka ett beslut med resultatet att demokratiska principer åsidosatts. Det är främst fråga om fall där företagets eller organisationernas egna representanter kontakter tjänstemän och förtroendevalda eller sätter i gång en mediakarusell. I enstaka artiklar presenteras fall där detta skett via en konsultfirma. Sammantaget visas en bild upp där personliga kontakter och nätverk inom det politiska etablissemang, journalistisk kompetens och kunskap om den politiska beslutsprocessen ger utdelning.

Ett flertal artiklar återknyter till diskussionen om hur formellt inflytande gått tillbaka. Ett sådant exempel är Sundlings artikel från 1993 i *Makt och media* som ingående beskriver en svensk politisk utveckling där lobbying och opinionsbildning blir allt viktigare för att nå framgång hos beslutsfattarna. I artikeln hävdas, att liksom

Sverige förändrats från industrisamhälle till informationsamhälle, är det svenska styrelseskicket på väg ”från representationsmakt till påtryckarmakt”.¹²⁰

Det finns en rad fall där lobbyinsatser varit tydliga och där man kan se att de också haft inverkan på de beslut som fattats. Några påtryckargrupper märks särskilt tydligt. Här framträder givetvis LO och andra fackliga organisationer. Olika yrkesgrupper drar periodvis uppmärksamheten till sig. Vi har exempelvis sett hur polis-, sjuksköterske- och lärarfacken bearbetat opinion och beslutsfattare. En annan stark grupp är näringslivet. Här märks kanske framför allt bilindustrin, miljöfarlig och energiintensiv industri. De stora intresseorganisationerna har också en framskjuten plats bland dem som lyckas göra sig hörda, exempelvis LRF, SAF och Skattebetalarnas förening för att endast nämna några få. I konkurrensen om uppmärksamheten märks också ett par statliga verk som har egna och delvis skattefinansierade lobbyorganisationer. Det är våra verk på kommunikationsområdet, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och det statliga affärsverket SJ det är fråga om. Åt dessa ägnas bokens nästa kapitel.

Hur det gick till när riksdagen skulle fatta beslut i PVC-frågan är ett exempel på lobbying i beslutsprocessens slutskede. Jordbruksutskottet hade i november 1995 antagit ett lagtextförslag om förbud mot PVC-produktion. Över en helg lyckades PVCns lobbyister genom idogt telefonerande och faxande till utskottets ledamöter ändra i texten. På måndagen innehöll lagförslaget – till bland annat Daléus förvåning – några nya meningar som innebar öppningar för PVC-produktion.¹²¹

Frågan om beskattning av förmånsbilar är förmodligen ett av de mest väldokumenterade fallen vi har av lobbying och opinionsbildning. Genom intensiva insatser lyckades bilindustrin inte bara vända hela förslaget från att ha inneburit en skattehöjning till att i slutändan resultera i en skattesänkning.¹²² Lobbyisterna fick också förmånsbilbeskattningen att växa till en tung politisk fråga som enligt DN kom upp även i oväntade sammanhang som ett diskussionsämne i korridorer och under sammanträdespauser. En av finansdepartementets representanter tyckte att han ”fick frågor om förmånsbilar var han än befann sig”¹²³.

I samband med diskussionerna kring kärnkraftsavvecklingen märks den energikrävande industrins lobbyister vars mål är att förhindra kärnkraftsavvecklingen. Dessa representerar i första hand Industriförbundets branschorganisationer från elintensiv industri som driver informationskampanjer på bred front.¹²⁴

En mängd andra intresseorganisationer utmärker sig periodvis i

och med målmedveten opinionsbildning och bearbetning av beslutsfattare i samband med att specifika frågor blir aktuella. Ett sådant exempel är Skattebetalarnas förening som syntes frekvent i media och, enligt Göteborgsposten, arbetade nära politikerna i samband med att debatten om fastighetsskatten nådde sin höjdpunkt. Frågan visar hur beslutsfattare vänt sig direkt till lobbyisterna för att få information. Det var riksdagsledamoten Michael Stjernström (kd) som engagerade sig i fastighetsskattefrågan och arbetade för ett mildrande förslag för de värst drabbade. Men då ingen på varken finansutskottet eller finansdepartementet hade tid att hjälpa till med att få fram något underlag vände sig istället Stjernström direkt till Skattebetalarnas förening.¹²⁵ Att hålla sig framme och visa beslutsfattarna att man finns till hands med information och faktamaterial kan alltså ge stor utdelning.

En uppsjö av organiserade intressen utmärker sig periodvis i och med målmedveten opinionsbildning och bearbetning av beslutsfattare. De fall som tagits upp här utgör givetvis en ytterst liten del av den myriad av påverkansförsök på beslutsfattare och opinion som ständigt äger rum. Även om vi inte kan dra långtgående slutsatser av dessa, är de exempel på hur informell påverkan kan gå till och vilka aktörer det kan röra sig om. Vi kan exempelvis se att lobbying och opinionsbildning kan vara avgörande för att påverka ett beslut i en viss riktning och att det med genomtänkta strategier och ansträngningar är möjligt att till och med ändra ett besluts ursprungliga riktning och att näst intill förmå politikerna till kovändningar. Av exemplet från energiområdet och i fastighetsskattefrågan anar vi dessutom att implementeringen av redan fattade beslut kan försvåras.

Genom att finnas till hands med information och material är det möjligt att få politikernas uppmärksamhet. Men ”att finnas till hands” och att skapa opinion kräver naturligtvis resurser. Föga överraskande visar fallen ovan att näringslivets kapitalstarka representanter är inflytelserika samt att det förekommer koalitionsbildningar mellan olika intressen och att dessa kan vara av stor vikt för utgången av ett beslut.¹²⁶ Där statens subventioner är stora är också lobbyverksamheten intensiv, det vill säga på kommunikationsområdet. Att man även vid statliga verk anser det nödvändigt att arbeta via lobbyorganisationer visar på betydelsen av att kunna nå beslutsfattarna längs informella vägar och att politiskt deltagande går mot en ökad professionalisering.

I Aftonbladets artikelserie beskrivs lobbying som ett direkt hot mot att politiska beslut fattas i demokratisk ordning. Lobbyisterna anklagas för att styra bort de politiska besluten från offentlig debatt

med resultatet att vi får beslut som tillkommer i det ”fördolda” bakom lyckta dörrar. Man menar också att även om det pågår en öppen diskussion finns det bakom alla viktiga politiska beslut lobbyister som agerar ”dolda makthavare” och skapar en inofficiell politisk arena som är skyddad mot insyn och dit andra saknar tillträde. I artikelserien framställs lobbying som mer eller mindre professionellt hemlighetsmakeri och allra värst i sammanhanget tycks den lobbyverksamhet och opinionsbildning vara som en grupp företag bedriver på uppdrag av andra intressen. ”Storföretagen anlitar PR-bolag, eller har egna anställda, vars uppgift är att bevaka den politiska beslutsprocessen. Mot betalning propagerar de för just de fakta och uppgifter som deras uppdragsgivare vill ska komma fram”, – skriver Aftonbladet.¹²⁷

En påtryckarbransch på frammarsch?

De som utför lobbyuppdrag åt andra företag eller organisationer kallar sig sällan lobbyister utan föredrar att titulera sig informations- eller PR-konsulter.¹²⁸ Det är inte helt lätt att avgöra exakt hur stor denna verksamhet är men det är uppenbart att lobbying och opinionsbildning som bedrivs på konsultuppdrag sker i liten skala i jämförelse med den verksamhet som organiserade intressen driver med egna representanter. I dagsläget är det emellertid näst intill omöjligt att få en uppfattning om konsultverksamhetens egentliga betydelse för påverkan i olika frågor och för beslutens utfall.

I samband med att DN följde upp turerna kring förmånsbilbeskattningen och upptäckte att SJ engagerat konsultfirman JKL för att agera i frågan, ägnades en av seriens artiklar delvis åt intervjuer med konsulter från några olika PR-företag. Hur de tar sig an en uppgift beror på hur ärendet ser ut, ”strategierna är lika många som besluten”, men man följer vanligtvis en huvudlinje. ”Till att börja med ägnar de mycket tid åt att analysera frågan och ringa in viktiga beslutsfattare. De funderar också på vilka åsiktsfränder som kunden eller den egna organisationen har i frågan. Lobbyisten söker gärna upp sådana som borde ha samma intressen för att inspirera dem att göra något. Ibland kanske lobbyistens egen organisation inte vill synas.”¹²⁹

Skribenterna bakom Aftonbladets artikelserie har vänt sig till flera PR-företag som erbjuder lobbying och opinionsbildning och kartlagt deras politiska kopplingar. Det är framför allt anknytning till moderaterna, socialdemokraterna och folkpartiet som märks. Aftonbladet

menar att resultatet av de starka politiska kopplingarna blir att ”gränserna mellan folkvalda politiker och lobbyister luckras upp” och att lobbying i sig inte är något nytt men att pengar i samband med att en konsultverksamhet växt fram spelar en mycket större roll i lobby-sammanhang än tidigare.¹³⁰

Aftonbladet är inte ensam om att ta upp de partipolitiska relationerna i PR-konsultbranschen. ”Det finns en efterfrågan på avsuttna riksdagsledamöter”, skriver Moderna Tider, som tar upp det dubbelbottnade faktum att det av någon anledning inte är någon som reagerar nämnvärt då toppolitiker efter sitt mandat går över till organisationer eller näringsliv. Ett par exempel är Anne Wibbles övergång till posten som chefsekonom på Industriförbundet och nyligen tillträdna Annika Åhnberg som ansvarig för Alfa Lavals samhällskontakter. När politiker söker sig till PR-branschen hörs däremot upprörda röster. Detta var fallet då norska toppolitiker gick över till PR-firman Geelmyuden Kiese, något som utmynnade i skarp kritik i media och bland deras partikollegor.¹³¹

I en tidigare artikel i Aftonbladet kritiseras konsultverksamheten av Jan Sherman. Han beskriver PR-konsulter som sysslar med politisk påverkan som en ”skrämmande yrkeskår” som ger intrycket av att det de sysslar med är som vilken affärsmässig verksamhet som helst. Men skillnaden är – menar Sherman – att det här är en bransch där man har som uppgift att genom teknik och kunnande påverka politiska beslut och att verksamheten därmed är nära förbunden med ”demokratins innersta väsen”, nämligen ”hur makten utövas i samhället och vem som ytterst bestämmer”. Han anser att konsultverksamheten bidrar till att politiken kommersialiseras och att framgångar för konsulterna i det politiska beslutsfattandet likställs med god ”cash-flow” för PR-företagen.¹³² Sherman skriver att då PR-branschen ägnar sig åt politisk påverkan sker det ”i tysthet”, det vill säga att offentlig insyn saknas liksom att påverkansförsökens avsändare är osynliga och att detta utgör ett hot mot demokratin.

Ett liknande resonemang för professor Bo Rothstein. En av anledningarna till att vi har avlönade parlamentsledamöter är att den ”demokratiska dialogen skulle vara allmänt tillgänglig och att kostnaderna för detta skulle delas av alla medborgare”, menar han. Rothstein anser att dialogen håller på att kommersialiseras – att bli en ”fråga om pengar”. En annan negativ effekt är ett samhälleligt pris för PR-branschen då denna drar till sig politiska talanger och att den ”allmänna, för alla tillgängliga politiska debatten” därför går miste om begåvningar.¹³³

De flesta politiker tycks vara överens om att lobbyisterna tjänar

ett viktigt informationssyfte, att informationen är nödvändig. Men ett par uttalanden visar samtidigt att det råder delade meningar. Det finns ingen anledning att ta till sig information som saknar avsändare eftersom man måste kunna värdera informationen, säger en riksdagsledamot till DN.¹³⁴ Andra upprörs över att det inte ställs några formella krav på lobbyister och förespråkar registrering liknande det system som tillämpas i Washington DC.¹³⁵ Karin Pilsäter (fp) däremot, säger till Göteborgsposten att det inte är särskilt ofta som man möter lobbyfirmorna och att organisationer kanske köper deras tjänster men själva står som avsändare. Pilsäter påpekar vidare att ”påverkan är ofta informell, goda vänner emellan. Såväl seniorkonsulterna på de stora PR- och reklambyråerna som topparna i intresseorganisationerna är många gånger rekryterade från partierna.” Gränsdragningsproblem om vem det egentligen är som ska registreras skulle därför kunna uppstå i samband med att ett sådant kontrollsystem införs. Uttalandet väcker också frågan om interna nätverks och personliga kontakter betydelse i politiken. Pilsäter hävdar slutligen att lobbyisterna inte utgör något problem, utan att det verkliga problemet är alltför snålt tilltagna utredningsresurser.¹³⁶

Författarna till Aftonbladets artikelserie skyller politikerna för att ha en naiv inställning till lobbying, att få ens ifrågasätter lobbyisternas upplysningar. De betraktar dem som en viktig informationskälla men anser att de inte påverkas av informationen. Enligt Aftonbladet använder en riksdagsledamot till och med uttrycket ”vi” när hon beskriver sina kontakter med en socialdemokratisk PR-byrå”. Men Aftonbladet pekar också på att det politiska tempot blivit snabbare, att beslutsunderlagen därmed skulle ha blivit sämre vilket ökar behovet av den information som lobbyister kan bistå med.¹³⁷

Det är en tvetydig bild som ges ovan av politisk konsultverksamhet. Den säger oss emellertid att det finns inslag i detta sätt att delta i politiken som står i konflikt med demokratiska värderingar. Frågor som framställningen ovan främst ger anledning att fundera över är om verksamheten bidrar till en för allmänheten mindre synlig politisk beslutsprocess och till att resursstarka påtryckare flyttar fram sina positioner på bekostnad av andra grupper och de folkvaldas kontroll.

Vikten av genomslag i media

Gemensamt för de artiklar som hänvisas till ovan är att de ger en bild av politisk påverkan där media har en framskjuten roll. I *Makt och*

Media diskuterar Jan Sundling mediernas utveckling och deras förstärkta maktposition. Då förmågan till lobbying och opinionsbildning blivit en i allt större utsträckning avgörande faktor för att komma till tals är den massmediala uppmärksamheten viktig för att nå framgångsrika resultat gentemot beslutsfattare.¹³⁸ Mediarollen debatteras också i *Moderna Tider*; utvecklingen innebär att journalisterna fått ett starkare grepp om vad debatten ska handla om. Det är inte längre fråga om – som tidigare – att återge politikernas åsikter. Samtidigt har nyhetsmedierna ökat markant i antal, vilket bidrar till en splittring av journalistiken som kollektiv där ”ingen enskild kanal eller journalist kan bestämma dagordningen”.¹³⁹ Den massmediala utvecklingen har på så sätt fått två huvudsakliga effekter på förutsättningarna för att genom media vinna gehör hos opinion och beslutsfattare; den pluralistiska mediemarknaden har ökat olika intressens manöverutrymme samtidigt som det ökade mediautbudet gör det svårare att dra uppmärksamheten till sig.

Svårigheten att få genomslag i media kommer fram i DN:s intervjuer med representanter för PR-företagen Idétorget och Gullers Grupp. De är ense om att konkurrensen om utrymme i medierna har hårdnat och att det blivit nödvändigt att ha en mycket bättre ”nyhetsvinkel” nu än för bara några år sedan för att komma in i radio, TV och tidningar. De menar att det är vanligt med ”spökskrivare” och att detta är en för dem vanligt förekommande arbetsuppgift. Ett knep för att nå framgång i media är att presentera opinionsundersökningar och utredningar. Lobbying bygger på, menar Leif Johansson på Idétorget, ”att först intressera någon för ett ämne, en fråga” men att det inte behöver betyda att ”vederbörande själv skriver artiklarna, remisserna eller vad det nu kan vara”.¹⁴⁰ Sherman hävdar i *Aftonbladet* att media utnyttjas på ett icke önskvärt sätt; att PR-konsulterna ”planterar” ut nyheter och att journalisterna blir lobbyisternas kritiska ”budbärare”.¹⁴¹ Enligt hans resonemang förefaller en PR-byrås agerande på uppdrag av Redareföreningen vara ett exempel på detta.

Att få uppmärksamhet i media var en av anledningarna till att Redareföreningen anlät en PR-konsultfirma (Rikta Kommunikation). Redareföreningen ansåg att oroväckande många medlemsbolag lämnade Sverige och att den svenska rederinäringen var hotad. Bland annat fanns ett behov av att skapa bättre anställningsvillkor för branschen. Rikta skötte kontakterna med media, man bjöd in utvalda journalister till pressmöten som fick god uppslutning från dagstidningar, fackpress, radio och TV. Föreningens representanter tränades att konfrontera media. Rikta skrev och distribuerade pressmeddelanden till berörda departement, regeringskansliet och partierna och

bevakade senare Socialdemokraternas partikongress å Redareföreningens vägnar. I ett meddelande från Kommunikationsdepartementet tillstår snart Uusmann att en bibehållen svensk handelsflotta kräver mycket speciella lösningar och att svensk lagstiftning måste anpassas.

Det visade sig alltså att det hela handlade om att Redareföreningen måste nå ut med sitt budskap. Detta ställde krav på en kompetens som föreningen saknade. Rikta hyrdes då in och utarbetade en strategi som lyfte fram Redareföreningens fråga och gav den ett nyhetsvärde. I efterhand möttes Rikta av kritik för att inte ha stått som avsändare i utskicken till journalister utan istället kallat sig pressjour.¹⁴²

Kanske exemplifierar detta ett fall av vad Sherman anser är att ”plantera ut nyheter”. Rikta höll först en mer allmän presskonferens. En rapport av Sjöfartens analysinstitut om konkurrensvillkor i frågan sändes sedan ut till ”nyckeljournalister”.¹⁴³ Här kan vi ana att journalisternas inställning hade kartlagts innan de fick rapporten. Kanske medförde detta att en kritisk debatt förhindrades.

Några inledande exempel och en kortfattad diskussion om lobbying och opinionsbildning säger oss något om hur organiserade intressen kan gå tillväga för att påverka beslutsprocessen. Vi har tagit del av en till stor del kritisk bild som ges i några tidningsartiklar av politisk konsultverksamhet. Några intervjuer med politiker och PR-konsulter samt fallet Redareföreningen bidrar dock till ett breddat perspektiv.

Framställningen ovan ger en inblick i medias utveckling och roll samt exempel på hur media kan användas. Här får vi – liksom i föregående avsnitt – en tvetydig bild av den politiska konsultverksamheten. Att media är en viktig kanal kan ses som en indikation på att beslutsprocessen omges av öppenhet och att debatten är tillgänglig för en stor allmänhet. Samtidigt ställs krav på kompetens. Höga nyhetskrav är ett tecken på att de som saknar resurskrävande kompetens däremot får svårt att komma till tals och löper risk att ställas utanför debatten.

Vad visar tidigare forskning om informellt politiskt deltagande?

Politisk konsultverksamhet har kartlagts tidigare, dels i Ingrid Carlbergs undersökning ”Svenska företag som politiska påtryckare” från 1989, och dels i en uppsats från 1984 av Bengt Månström – ”Om lobbyist-konsulter i Sverige” som är en sann pionjärstudie på området.

Månströms studie syftar till att kartlägga politisk konsultverksamhet och ett tjugotal riksdagsledamöters inställning till denna. Undersökningen ger oss den tidigaste versionen av verksamheten, resultaten är följaktligen intressanta för jämförelser över tid av hur konsultverksamheten utvecklats. I intervjuundersökningen deltar fyra konsulter från fyra olika företag, både konsulter och företag är anonyma. Månström får i de fyra fallen till stor del likartade svar vilket gör att en ganska tydlig bild av verksamheten växer fram. Intervjufrågorna handlar om vilka faktorer som styr åtagandet av uppdrag, hur vanliga kontakter är med riksdag, departement och media och vad som bestämmer valet av arbetsmetoder. För att en konsult skall åta sig ett uppdrag måste kundens och konsultens åsikter stämma överens i frågan. Konsulterna hjälper sina kunder att skapa opinion via media eller att påverka beslutsfattare mer direkt genom att göra upp själva planen för hur kunden bör gå tillväga. Det kan exempelvis handla om att försöka avvärja lagförslag som försämrar förutsättningarna för ett företags verksamhet. Månström drar slutsatsen att det är mycket ovanligt att konsulterna personligen kontaktar beslutsfattare för sina kunders räkning. Det är framför allt företag och branschorganisationer som vänder sig till konsultföretagen. Politisk påverkan är långt ifrån den huvudsakliga sysselsättningen – den utgör 5–20 procent av företagets totala verksamhet.¹⁴⁴

Riksdagsledamöterna som deltog i undersökningen ombads att ta ställning till några påståenden om lobbykonsulternas verksamhet. Bland dessa var moderaterna minst negativa medan vänsterpartisterna visade sig vara motståndare till verksamheten.¹⁴⁵

Ett projekt inom Maktutredningen 1989 fokuserade på politiska aktiviteter i några större svenska företag. Undersökningen som utfördes av Ingrid Carlberg uppvisade både en ökad medvetenhet hos näringslivet i fråga om politikens betydelse för hur företagsklimatet ser ut och att företagen blivit alltmer angelägna om att försöka påverka politiska beslut. Det är dels ”framväxten av en konsultmarknad” och dels att det skett en ”uppvärdering av PR och samhällskontakter i företagen”.¹⁴⁶ Som ett belegg för detta hänvisar Carlberg till en rapport sammanställd för Sveriges Public Relations Förenings räkning som noterar att ”PR i allt större utsträckning blivit en ledningsfunktion i företagen” och att företagen satsar stora summor på ”PR och informationsåtgärder”.¹⁴⁷

Av undersökningen framgår att det var i början på 1970-talet som konsulter – vanligen med erfarenhet från riksdagen eller kanslihuset – började åta sig lobbyuppdrag. Carlberg klargör svårigheten med att få fram absoluta tal för PR-branschens storlek, men också att den

ökat mellan 1976 och 1988 och att det är här som en växande andel av medlemmarna i Sveriges Public Relations Förening återfinns.¹⁴⁸

Ett problem med att kartlägga och mäta omfattningen av det verksamhetsområde som syftar till politisk påverkan, är att denna verksamhet är svår att avgränsa från konsultfirmornas övriga områden. De sysslar sällan endast med detta och ett och samma uppdrag kan omfatta olika PR-moment med andra syften än att påverka beslutsfattare, uppger Carlberg. I undersökningen (en telefonenkät) ingår 12 byråer, 10 av dessa har politisk påverkan som löpande inslag i verksamheten.¹⁴⁹ Månström lyckades för sin undersökning 1984, trots försök, endast hitta fyra konsulter. Detta kan ses som en indikation på att antalet konsulter ökat och att de 1989 hunnit få ett starkare fäste och tydligare profil och därför också är lättare att lokalisera. Carlberg skattar antalet heltidstjänster inom konsultbranschen till 15–20 stycken per år och att cirka 60 konsulter ”från tid till annan” arbetar med politisk påverkan. Uppdrag som syftar till politisk påverkan utgör en varierande del av informationsföretagens totala verksamhet; från mindre än 10 procent till som mest 70 procent. Det är dessutom ovanligt att konsulterna är specialiserade på politisk påverkan. Men i jämförelse med Månströms resultat – 5–20 procent – ser vi ändå en ökning av verksamhetens andel. De 12 konsultbyråer som ingick i Carlbergs undersökning utförde uppdrag som helt eller delvis inbegrep politisk påverkan åt sammanlagt 130–150 klienter per år. Av dessa var ungefär 100 privata företag. De dominerades av stora och medelstora företag varav de flesta tillhörde skiktet under de 20 allra största svenska företagen. Konsulterna tyckte sig se ett ökat intresse hos organisationer och myndigheter för uppdrag som syftar till politisk påverkan.¹⁵⁰

Av undersökningen framgår att opinionsbildning och uppmärksamhet i media blivit allt viktigare, samtidigt har antalet aktörer blivit fler som konkurrerar om uppmärksamheten. Detta kräver i sin tur att aktörerna utvecklar alltmer sofistikerade metoder för att göra sig hörda.¹⁵¹ Inom vilka politiska områden uppdragen ligger hänger samman med vilka frågor som är aktuella och inom vilka områden viktiga beslut kommer att fattas. Miljö- och energifrågors ökade aktualitet under 1980-talet och deras direkta anknytning till industrin kan sägas vara en orsak till ett ökat behov av att påverka beslut under just den tidsperioden.¹⁵² En av Carlbergs centrala slutsatser är, i likhet med Månströms, att konsulterna själva normalt inte framför sina kunders synpunkter till beslutsfattarna utan att detta görs av kunden själv. Verksamheten kan snarare beskrivas som ”rådgivning”. Trots detta uppges konsulternas personliga kontakter vara avgörande för upp-

dragens utgång.¹⁵³ Exakt hur viktiga eller av vilket slag dessa kontakter är framgår inte av undersökningen, men då konsulterna uppges ha ett förflutet i riksdagen eller kanslihuset tyder detta på att kontakter med politiker och tjänstemän är viktiga. Carlberg hävdar att det är kommunikationsproblemen – ”skillnader i beslutskulturer, språkbruk och kunskaper” – mellan näringsliv och politiker som är den grundläggande orsaken till att det finns en marknad för politiska påtryckarkonsulter.¹⁵⁴

Månströms och Carlbergs undersökningar ger en bild av konsultverksamheten och dess utveckling sedan 1980-talets början. Branschen tycks ha växt, men det är ovanligt att konsulterna bedriver direkt lobbying mot beslutsfattarna, det rör sig snarare om rådgivande insatser. Månström kunde konstatera att moderata riksdagsmän vid 1980-talets början var förhållandevis positiva till politisk konsultverksamhet medan det fanns en skepticism mot verksamheten som var tydligare ju längre till vänster på den politiska skalan riksdagsledamöterna stod. Anledningen till detta var rädslan för att konsultmarknaden ger näringslivet ökade möjligheter till inflytande, att tillgången på ekonomiska resurser i större grad blir avgörande för att komma till tals och att den politiska konsultverksamheten därmed knappast kan anses stärka ”samhällets demokratiska principer”.¹⁵⁵ Utöver detta utvecklar inte Månström någon diskussion i demokratiskt perspektiv.

Informellt politiskt deltagande har tidigare undersökts inom ramen för PISA-projektet i ett flertal uppsatser. Utifrån diskussionen om avkorporatiseringen och den ökade betydelsen av informella sätt att påverka har man undersökt omfattningen av lobbying genom att kartlägga inkomna skrivelser och uppvaktningar av statsråd till vissa politiska sektorer.¹⁵⁶ Mer specifika påverkansförsök har också undersökts; påtryckningar på Arbetslivsfonden och turerna kring beskattning av förmånsbilar.¹⁵⁷ Dessa undersökningar nämner endast i några enskilda fall politiska konsulter, men de ger en god bild av den miljö i vilken konsulterna verkar.

I en uppsats från 1995 jämför Joakim Vaverka lobbying mot den amerikanska kongressen och mot riksdagens trafikutskott. Undersökningen visade att påverkansförsök på trafikutskottet i form av skrivelser inkomna till utskottet 1971–1995 ökade under två perioder, 1983–91 och 1992–93. Vaverka menar att vikten av lobbying ökar även i Sverige trots de många olikheterna mellan det svenska och det amerikanska politiska systemet. Han förutspår möjligheten att det i Sverige, liksom i USA under 80-talet, inom ett par år kan bli vanligt med ”guns-for-hire”-lobbyister. ”Denna trend har redan inletts i

Sverige, men omfattningen är fortfarande förhållandevis liten”. Men Vaverka anser en tydlig skillnad vara att medan koalitioner mellan intressen är vanliga i USA förekommer de i Sverige nästan uteslutande mellan kommuner, landsting och länsstyrelser. Han hävdar emellertid att omfattningen av koalitioner mellan intressen troligen kommer att öka även i Sverige.¹⁵⁸

En undersökning som Katja Marcusson har genomfört av uppvaktningar och förfrågningar till Kommunikations- och Utbildningsdepartementen 1993–95 visar däremot att försöken att lobba mot dessa departement inte ökat under tidsperioden. Andelen uppvaktningar som skett via konsulter var dessutom låg. Av 79 svaranden använde en aktör konsulter flera gånger per månad. En aktör valde alternativet en gång per månad, 6 stycken valde alternativet en eller ett par gånger per år, 17 stycken valde alternativet sällan och övriga alternativet aldrig. Med andra ord säger oss resultatet att 90 procent av de svarande aktörerna aldrig eller sällan vänt sig till konsulter för att påverka vid Kommunikations- och Utbildningsdepartementet 1993–95.¹⁵⁹ Man bör dock inte utesluta risken med att Marcussons undersökning sträcker sig över en kanske alltför kort tidsperiod för att det ska vara möjligt att dra några betydande slutsatser i fråga om förändringar över tid.¹⁶⁰

PerOla Öberg undersökte 1997 omfattningen av lobbying mot Arbetslivsfonden och kom fram till att fondens chefer ”aldrig eller nästan aldrig” har stött på professionella lobbyister. Öberg konstaterar mot bakgrund av sin egen och Marcussons undersökning att ”makthavarna vill inte träffa ombud utan de berörda själva. Däremot finns det ett växande antal företag som erbjuder ’informationstjänster’. Deras huvudsakliga arbete går dock ut på att förse representanterna med faktauppgifter och hjälp att ’lägga upp taktiken’”.¹⁶¹ Även om professionella lobbyister mycket sällan försökt påverka Arbetslivsfonden är Öberg samtidigt försiktig i slutsatserna då han framhåller att påverkansmetoder ”med säkerhet” varierar beroende på vilken typ av myndighet det gäller. Han förutspår emellertid en ökad betydelse av ”inhyrda professionella lobbyister” eftersom ”organiserade intressen har allt mer genomtänkta mediastrategier och avsätter mer resurser för att genomföra sådana”.¹⁶²

Mot bakgrundsresonemanget att en konsultbransch som sysslar med politisk påverkan expanderar i samband med att betydelsen av lobbying ökar totalt sett, kunde man kanske förväntat sig resultat i Marcussons och Öbergs undersökningar som mer direkt talar för att en sådan utveckling skett. Men som Månströms och Carlbergs undersökningar visar, och också Öberg antyder, så innebär konsult-

verksamheten sällan att konsulterna kontaktar beslutsfattare å sina kunders vägnar. I och med detta är det troligt att verksamhetens egentliga omfattning inte kan mätas genom att gå till beslutsfattarna. Det måste istället ske på annat sätt.

Beskattning av förmånsbilar togs tidigare upp som ett exempel på en fråga där lobbying och opinionsbildning var omfattande och spelade stor roll för beslutets utfall. Hur de olika aktörerna försökte påverka skattebeslutet har studerats inom PISA-projektet i en uppsats av Henrik Lundin. I sin analys kommer Lundin fram till att påverkan i demokratiskt hänseende skedde i både negativ och positiv riktning. Beslutsprocessen omgavs av ”öppenhet” då det var svårt för aktörerna att ”skapa en politik i tysthet”, det vill säga att upprätthålla diskreta kontakter med departement och politiker. Men öppenhetens baksida, menar Lundin, är att budskapen i allt större grad når beslutsfattarna via media och därför måste ha en ”massmedial bäring”. Den presentation som görs i media är ofta ensidig; källor och avsändare saknas och skribenten/tidningen har redan tagit ställning i frågan. Detta tror Lundin är den huvudsakliga orsaken bakom en växande konsultbransch; ”För att nå in på redaktionerna krävs en medvetenhet om journalistiska krav på nyhetsvärde och snabba analyser. Organisationer som vill påverka gör alltså säkrast i att hyra in denna kompetens eller att anställa den själva.” Lundin skriver vidare att SJ valde att inte delta offentligt i diskussionerna om bilskatten och att detta var möjligt genom att hyra in konsultfirman JKL. JKL uppges ha agerat för SJs räkning i riksdagskorridorerna utan att någon varken kände till syfte eller uppdragsgivare. Vi vet att slaget om skatten vanns av bilindustrin men koalitionen SJ, miljö- och kollektivtrafikrörelsen uppges med JKLs hjälp ha lyckats bättre än de annars skulle ha gjort.¹⁶³

En annan studie ger belägg för det vi varit inne på tidigare; att media har stort inflytande över samhällsdebatten. Av de artiklar som publicerades på DN-debatt under en viss tidsperiod var skribenten och redaktören i ungefär hälften av fallen i kontakt med varandra innan artikeln publicerades. ”Istället för att vänta och se vilka inlägg som trillar in under dagen har redaktörerna själva till stor del tagit initiativet. De kontaktar aktuella debattörer och efterfrågar artiklar om ämnen som ligger i tiden.” Vi kan alltså konstatera att en redaktion kan ha stort inflytande över vem som ges möjlighet att komma till tals och att de själva kan kontakta potentiella skribenter. ”Genom initiativ och urval kan redaktörer delvis styra och förstärka uppmärksamheten”, skriver Wahlgren. Studien omfattar DN och SvD – två av våra mest inflytelserika dagstidningar – men vi kan se resultatet som

en indikation på att det kan underlätta för opinionsbildare att ha goda kontakter bland journalister och redaktörer.¹⁶⁴

Vi har fått veta att det i opinionsbildande syfte är viktigt att synas i media. Ökad konkurrens om uppmärksamheten gör att det är viktigt att kunna skapa ett nyhetsvärde av en fråga. Men det är samtidigt en splittrad bild som framträder. Kontakter och nätverk används men att konsulter påverkar beslutsfattare personligen uppges ändå vara ovanligt. Att hjälpa kunder att på andra sätt nå beslutsfattare tycks däremot vara vanligare. I riksdagen är man inte ense, vissa kräver registrering av lobbyister, andra tycker att en sådan diskussion är överdriven. De undersökningar som gjorts visar också att det inte är särskilt ofta som beslutsfattare kontaktas av lobbykonsulter. Samtidigt förutspås en lobbyutveckling i amerikansk anda.

En demokratisk idealsituation

Den moderna demokratiteorin har allt mer kommit att kretsa kring idén om den *deliberativa demokratis ideal*. Det deliberativa synsättet utgår från att det är genom medborgarnas *noggranna gemensamma* överväganden som vi når lösningen på demokratins problem. Att sträva efter en situation som främjar meningsutbytet medborgarna emellan är därför likställt med att skapa förutsättningar för demokratins förverkligande. Ytterst handlar det därför om ”att föra ett *samtal* myndiga *medborgare* emellan om sådana angelägenheter där vi ständigt är tvungna att finna praktiska lösningar”.¹⁶⁵ *Dialogen* eller *samtal*et bör således vara den absoluta grunden i ett demokratiskt styrelseskick. Tanken är att dialogen skall hjälpa eller tvinga oss att se frågor i ett större perspektiv där egna intressen inte blir allena rådande, och på så sätt göra oss mer ”toleranta och upplysta”. Resultaten blir en politisk debatt och politiska beslut som präglas av större allmänorientering.¹⁶⁶

Att betrakta demokratin ur denna synvinkel är emellertid knappast ett förutsättningslöst koncept. Frågan är vilka krav som måste vara uppfyllda för att vi skall kunna forma ett styrelseskick där medborgarstyrelsen förankras genom dialog medborgare emellan. I Sverige är det Demokratirådet som tidigare har uppmärksammat tanken om demokrati som dialog. Fokus har då främst riktats mot den politiska opinionsbildningen och mot fastställandet av den politiska dagordningen. För att demokratin skall förverkligas reses krav på *offentlighet* och krav på demokratisk, eller i praktiken, *de folkevaldas kontroll över dagordningen*.¹⁶⁷

Det "offentliga rummet"

Demokratin – det vill säga dialogen – kräver något som kan kallas debattens och beslutsprocessens offentlighet; ett "offentligt rum", som skall "vara öppet för alla" och ge alla "samma möjlighet att göra sig hörda". Alltså skall alla vara likställda inför möjligheten att framföra sina argument och att påverka den politiska dagordningen. Det som skall vara utslagsgivande är argumenten i sig och inget annat.¹⁶⁸ Offentligheten fungerar på så sätt som ett självcensurerande filter som tvingar fram en debatt där dåliga argument utan förankring sorteras bort. Systemet bör därför vara arrangerat så att man når överenskommelser genom att de privata, själviska och egendomliga önskemålen förändras "genom offentlig debatt och [offentlig] konfrontation", som på grund av just offentlighetens ljus blir en förnuftig diskussion med samhällets bästa för ögonen.¹⁶⁹

Kontroll över dagordningen

En demokrati där man valt att förverkliga medborgarstyret via ett representativt system förutsätter de folkvalda representanternas kontroll över den politiska dagordningen. För det svenska styrelseskicket betyder det att riksdagen skall "ha kontroll över vilka frågor som kommer upp till behandling i den beslutsfattande församlingen".¹⁷⁰ Idealet är en aktiv riksdag som ser som sin uppgift att "både fatta de avgörande samhällsbesluten och på ett tidigt stadium förutse kommande samhällsproblem". Initiativen till dagordningen måste komma ur en *bred öppen debatt* och inte ur förstatligade eller privata intressen där *insyn* för allmänheten saknas. Idén om den breda debatten och kravet på insyn är nära förbunden med det nödvändiga i politikens *offentlighet*.

Dessa båda krav, kraven på offentlighet och de folkvaldas kontroll över dagordningen, kan ses som kriterier som måste eftersträvas för hur vi kan förverkliga demokratin. Det är lätt att inse att de båda kraven inte fungerar som skilda moment, utan att de snarare förutsätter varandra. Än viktigare i detta sammanhang är att de kan återföras på två av de demokratikriterier som formulerades i bokens första kapitel. De krav som här kommer att uppmärksammas förenas således av att de fokuserar på *genomskinlighet* i beslutsprocessens alla faser och på det demokratiska styrelseskickets mest grundläggande begrepp, *jämlikhetstanken*. Beslutsprocessen skall så långt det är möjligt vara öppen och tillgänglig för granskning. Dagordningen skall växa fram ur en *öppen debatt* dit *alla ges tillträde på lika villkor*. Jämlikhetsper-

spektivet avser alltså både öppenhet och tillträde – det vill säga lika berättigande att både granska och att delta.

Idealmodellen sätter vår förmåga att konkretisera abstrakta begrepp på prov, men så här långt blir vi knappast klokare av att bättre försöka förstå vad den egentligen innebär genom att gräva djupare i de olika begreppens betydelse.¹⁷¹ Vi bör istället fokusera på den politiska konsultverksamheten och förklara hur den kan relateras till demokratiidealet. Därför är det lämpligt att inledningsvis se hur den bild vi hittills fått av verksamheten ter sig i ljuset av idealmodellens kriterier. Därmed tar vi också ett första steg från idéplanet till den mer handfasta verkligheten.

En preliminär tillämpning av idealsituationen

Vi har fått veta att förmågan till informellt deltagande i politiken – lobbying och opinionsbildning – förutspås bli viktigare och att allt fler intressen konkurrerar om beslutsfattarnas uppmärksamhet. Det är hur man agerar i syfte att påverka i den nya konkurrenssituationen som är centralt i det här sammanhanget. Tesen som säger att *kampen om makten är likställd med kampen om uppmärksamheten*¹⁷², leder oss att fundera över om ökat politiskt deltagande i form av lobbying och opinionsbildning medför maktförskjutningar och effekter på det demokratiska beslutsfattandet. Här är riksdagsdebatten med de folkvaldas egna iakttagelser och synpunkter en användbar infallsvinkel. I några motioner pekas lobbyings och opinionsbildningens grundläggande för- och nackdelar ut; lobbyister är å ena sidan en outhärlig källa till information. Å andra sidan är det de resursstarka intressegrupperna som har möjlighet att komma till tals genom lobbying och opinionsbildning. De påstås ha direkt inflytande över beslutsprocessen och debatt i media. Genom sitt agerande påstås de också bidra till beslutsprocessens slutenhet. Det varnas för att de folkvalda går dessa grupperns ärenden. Detta väcker frågor både om det *offentliga rummets funktioner* och de *folkvaldas kontroll över dagordningen*. Vi kan därmed tydligt se att det är just dessa två kriterier som är relevanta för det som skall undersökas.¹⁷³

Då syftet är att *ur en demokratisk synvinkel beskriva den verksamhet hos PR-företag som syftar till politisk påverkan* är det – direkt utifrån modellens kriterier – möjligt att formulera tre grundläggande frågeställningar som får vägleda den förestående undersökningen och den diskussion som kommer att föras:

- 1) *Hur påverkas beslutsprocessens tillgänglighet och öppenhet av verksamheten?*
- 2) *Vilka effekter har verksamheten på de folkvaldas kontroll över dagordningen?*
- 3) *Kan konsultverksamheten sammantaget betraktas som ett bidrag till samtalet medborgare emellan?*

De artiklar som tagits upp varierar i fråga om djup och analys, men om man tar den i Aftonbladets fall braskande kvällstidningsjournalistiken med en nypa salt, tror jag ändå att artiklarna kan tjäna som en god grund för fortsatt diskussion. Flera av artiklarna och ett par av riksdagsmotionerna visar upp en bild av en verksamhet som är viktig i informationsyfte. Den vidgar beslutsfattarnas kunnande och leder på så vis till bättre grundade beslut. Artiklarna uppvisar icke desto mindre en bild av att förmågan till effektiv lobbying och opinionsbildning kräver kompetens och kontakter och är en fråga om resurser. Kritiken är särskilt skarp mot lobbying och opinionsbildning på konsultuppdrag och den bottenar främst i betydelsen av tillgången på ekonomiska resurser – att politisk påverkan kan köpas för pengar och att denna påverkan sker i skymundan från offentlig insyn. För idealmodellens del innebär kritiken att det *offentliga rummet* som skall vara tillgängligt på lika villkor för alla, riskerar att sättas ur spel. Inom det politiska etablissemanget finns betydelsefulla nätverk som används av lobbyister, de har via dessa möjlighet att arbeta ”nära” beslutsprocessen, detta gäller även dem som på konsultuppdrag ägnar sig åt politisk påverkan. Då argumenten kan nå beslutsfattarna utan förankring, genom att ta en genväg förbi den offentliga diskussionens filter, är det förmågan att nå fram till beslutsfattarna som avgör och inte argumenten i sig. Att lobbyister använder nätverkens direkta kanaler till beslutsfattarna väcker därför frågor både om allmänhetens möjlighet till insyn och kritisk granskning och om argumentens egentliga förankring. Direkta kanaler till beslutsfattarna ställer även frågan om *de folkvaldas kontroll över dagordningen* på sin spets. De två tidigare undersökningarna av konsultbranschen tyder däremot på att man genom rådgivande verksamhet hjälper uppdragsgivare att nå fram till beslutsfattare och att konsulterna inte ägnar sig åt direkt påverkan av beslutsfattare åt sina uppdragsgivare.

Att skapa genomslag i media är ett vanligt sätt och ofta en förutsättning för att nå fram till opinion och beslutsfattare. Att köpa in kompetens från en PR-byrå kan vara en lösning för att möta de journalistiska kraven men detta kräver givetvis ekonomiska resurser. Här kan konsultverksamheten ses som ett bidrag till att argument kom-

mer fram i offentlighetens ljus och kan utsättas för allmänhetens granskning. Trots den ljusa sidan är det emellertid tveksamt om kraven på nyhetsvärde, kompetens och resurser bidrar till att medierna utgör det offentliga forum som vi kanske föreställer oss. Alla har inte samma möjligheter att göra sig hörda och media riskerar därför att förlora i värde även som *självcensurerande filter*. Samtidigt som anlitaandet av konsulter kan hjälpa viktiga argument att bli synliga är det möjligt att verksamheten trots detta bidrar till en likriktning av en debatt dominerad av resursstarka intressen och färdiga slutsatser. Det är intressenas partiska budskap som är det centrala och det är just att föra fram dessa som PR-bolagens kunder betalar för. Detta medför risken att frågor belyses otillräckligt och att det inte skapas en *bred öppen debatt* ur vilken initiativen till den politiska dagordningen tas. Detta väcker frågor om hur opinionsbildning påverkar förutsättningarna för de folkvaldas kontroll över dagordningen. Det är exempelvis ingen självklarhet att en dylik debatt bidrar till de folkvaldas möjligheter att på ett aktivt sätt *förutse kommande samhällsproblem* inom samhällets vida spektrum av områden. I resonemang som endast består av ställningstaganden och där alla argument inte ges möjlighet att konfronteras löper samtalet medborgare emellan risk att inskränkas.

För att få klarhet är det av vikt att undersöka konsulternas arbetsmetoder närmare samt att försöka ta reda på betydelsen av personliga kontakter i arbetet. För att få en bättre inblick i vilka kontakter det kan röra sig om, innehåller undersökningen frågor om konsulternas tidigare erfarenheter från politik och förvaltning samt hur frekvent man i sitt arbete är i kontakt med departement, riksdagsutskott och journalister. Att undersöka konsultfirmornas kundprofil är ett sätt att se vilka grupper som väljer detta sätt att delta i politiken. Något av kritikens kärna mot konsultverksamheten handlar ju om det oetiska i att för pengar kunna köpa politisk påverkan. Det är därför även av intresse att ta reda på om pengar ensamt styr åtagandet av uppdrag eller om det finns andra premisser att ta fasta på.

PR-företagens politiska verksamhet

Vi skall i det här avsnittet ta del av en undersökning av politisk påverkan som sker på konsultuppdrag. Resultaten kommer här också att diskuteras med den demokratiska idealmodellen som utgångspunkt. Konsulter som arbetar med lobbying och opinionsbildning har interjuvats och besvarat en enkät.¹⁷⁴ Majoriteten av företagen där konsul-

terna är verksamma återfinns i PR-branschen. Hur PR-byråernas verksamhet ser ut är emellertid inte givet. Som en upptakt till det här avsnittet är det därför lämpligt att först få inblick i PR-branschens olika arbetsområden.

Vad gör ett PR-företag?

I Sverige finns två branschorganisationer för verksamma inom PR; PRECIS (Public Relations Consultants on Sweden) som är en företagsorganisation och Sveriges informationsförening som vänder sig till enskilda personer. Det råder inte något nära förhållande föreningsarna emellan,¹⁷⁵ men Sveriges informationsförening presenterar definitioner som förklarar vad PR-verksamheten går ut på. Föreningen väljer i sin branschbeskrivning att låta ”*public relations, public affairs* och andra begrepp som används om en organisations kunskapsöverföring och attitydpåverkan internt och externt” ingå i informationsbegreppet. Föreningens egen beskrivning av informationsverksamhetens innehåll och syfte kan sammanfattas i följande fyra punkter:

- 1) Informationsverksamhet bygger på planerad kommunikation och fyller en viktig funktion i varje företag, verk, institution, organisation och förening.
- 2) Informationsverksamheten förvaltar och utvecklar organisationens förtroendekapital och skapar därmed handlingsutrymme för pågående och planerad verksamhet.
- 3) Informationsverksamheten tjänar olika intressen i en organisation. För ledningen är den ett strategiskt och operativt instrument när det gäller att utveckla intressenternas kunskap, inställning och engagemang.
- 4) För medarbetare är informationsverksamheten ett medel att uppnå delaktighet. Information är en förutsättning för en demokratisk beslutsprocess.¹⁷⁶

PR-branschens grundläggande affärsidé är alltså att för en annan organisations räkning vara ett ”verktyg” som i olika avseenden syftar till att förbättra organisationens verksamhet och förutsättningar. Det handlar om att åt uppdragsgivaren utarbeta formerna för hur budskap tillkännagörs gentemot uppdragsgivarens intressenter:

- Ägare/finansiärer
- Marknad/kunder/leverantörer
- Anställda/medlemmar

- Samhälle/opinionsbildare.

Föreningen presenterar informationsarbetets olika områden:

- Intern information
- Samhällskontakt
- Samhällsinformation
- Massmedierelationer
- Ekonomisk information
- Marknadskommunikation.

PR tillhör alltså en mångfasetterad och komplex bransch där verksamhet som syftar till politisk påverkan är en av många uppgifter. Av arbetsområdena ovan är det främst *samhällskontakt*, *samhällsinformation* och *massmedierelationer* som kan kopplas till politisk påverkan.

En politisk konsultmarknad

Vilka är då de företag som på konsultuppdrag arbetar med lobbying och opinionsbildning? Tidigare artiklar och undersökningar ger en första fingervisning om vilka företag det rör sig om. Men det är främst genom organisation PRECIS¹⁷⁷ som urvalet för den förestående undersökningen har gjorts.¹⁷⁸ Sammanlagt 14 företag ombads att delta i undersökningen.

Konsulterna tillfrågades att först delta i en intervjuundersökning med öppna svar och sedan att besvara en enkät med fasta svarsalternativ.¹⁷⁹ Av de 14 företagen intervjuades konsulter från 10 olika företag, 9 företag besvarade enkäten och 7 deltog i båda undersökningarna. Två företag deltog inte i någon av undersökningarna.¹⁸⁰

Tabellen nedan är en översikt över de företag som ingått i undersökningen. Kreab, Wildellgruppen, Burson-Masteller, JKL och ISAK ingick i Carlbergs undersökning 1989. Även Carta och Jerry Bergström ingick men då som Relationskonsult AB respektive BNL. Av övriga företag som fanns med 1989 har ASKUS gått mot en mer finansiell inriktning, Speech Dynamics är ett enmansföretag med varierande och periodvis verksamhet och Strategy ABs verksamhet är nu mycket liten i jämförelse med 1989. Åkerblom & Partners finns inte kvar som självständig PR-byrå men verksamheten har delvis uppgått i Burson-Marsteller.¹⁸¹ Några företag har alltså försvunnit sedan 1989, eller minskat sin verksamhet. Med detta i åtanke tycks branschen vid en första anblick inte ha ökat i den omfattning som debatten ger intryck av. Men vi kan av tabellen nedan se att det nu är

4. POLITISK PÅVERKAN PÅ KONSULTBASIS

fråga om något större företag och att några av de nyare företagen, de med startår 1989 eller senare, har en relativt stor andel eller ett flertal anställda som arbetar med lobbying och opinionsbildning. Det måste därmed finnas en marknad för denna typ av verksamhet. Att några av företagen i Carlbergs undersökning försvunnit eller gått mot en annan typ av verksamhet kan rimligen inte bero på brist på den här typen av arbetsuppgifter utan måste ha andra orsaker.

Tabell 4.1. PR-företag som ombads att delta i undersökningen

Företag	Startår	Antal intäkts-personer	Andel lobbying och opinions-bildning av företagets verksamhet	Konsulter inom lobbying och opinions-bildning	Deltagit i:	
					Intervju	Enkät
Kreab	1970	40	Vet ej	Vet ej	X	–
Wildell Gruppen	1970	50	Vet ej	1	X	–
Burson-Marsteller	1981	20	40 %	Vet ej	X	X
JKL	1985	22	30 %	Vet ej	X	X
CARTA	1969	17	Vet ej	2–3	X	X
Jerry Bergström AB	1990	28	10–20 %	4–5	X	X
Rikta Kommunikation AB	1990	19	Vet ej	5	X	X
Gullers Grupp	1989	10	Vet ej	3	X	–
Idétorget	1989	11	50 %	6–7	X	X
Sagt & Gjort	1994	6	100 %	6	X	X
Lexivision/ins	1993	59	5 %	2	–	X
Andréasson PR AB	1982	18	–	–	–	–
Svenska PR-byrå AB	1957	5	–	–	–	–
ISAK – Information & Samhällskontakt	–	3	80 %	3	–	X

Källor: Kolumn 2 och 3 (förutom ISAK som inte är med i PRECIS): <http://www.precis.se/stat97.htm> (december 98), övriga kolumner: egen intervju- och enkätundersökning (se bilaga)

Av tabellen framgår, som nämndes ovan, att politisk påverkan i de flesta fall endast utgör en viss del av företagets totala verksamhet. I flera fall var det inte helt lätt för de tillfrågade att ange exakt i vilken utsträckning man arbetar med politisk påverkan. Det tydligaste exemplet är Kreab där olika slags verksamhet inte betraktas som från varandra avskilda sektorer. Istället har man valt att rubricera verksamheten som *integrerad kommunikation*. Vid sex av företagen kunde man ange ungefärliga siffror för i vilken utsträckning uppdragen syftar till politisk påverkan genom att antingen uppge antalet anställda för denna typ av uppgifter eller ungefärlig procentuell andel av före-

tagets totala verksamhet. Vid de övriga fem företagen uppgavs däremot mer exakta uppgifter.

Det är således svårt att här få fram ett medeltal för andelen politisk påverkan för branschens verksamhet totalt sett.¹⁸² Det vi däremot kan se är att skillnaderna är stora mellan företagen och att några har en jämförelsevis tydlig inriktning på politiskt anknutna uppdrag. Utmärker sig gör Idétorget, Burson-Marsteller och ISAK samt Sagt & Gjort vars verksamhet till hela 100 procent utgörs av opinionsbildning.

Det är också vanligt med uppdrag där politisk påverkan förekommer som ett delmoment i kombination med andra syften; av nio enkätsvar uppgav en ”rent” politiska uppdrag som *mycket vanliga*, tre valde alternativet *vanliga*, tre alternativet *ovanliga* och två alternativet *ej förekommande*.¹⁸³ Detta bidrar naturligtvis till svårigheten att i undersökningssyfte avgränsa politisk påverkan från andra arbetsområden. Problemet var också tydligt i Carlbergs undersökning.

Den politiska konsultverksamhetens utveckling och omfattning

Att avgöra i vilken utsträckning PR-företagens konsultverksamhet har effekt på den politiska debatten och de beslut som fattas ter sig näst intill omöjligt. Vad vi däremot kan se är att PR-branschen expanderat och således rimligen den politiska verksamheten med denna. Av de 14 företag som ombetts delta i undersökningen startade 6 stycken sin verksamhet 1989–94 vilket talar för en ökning under 90-talets början. Nyanställningar som skett under året talar också för en branschökning.¹⁸⁴ Branschorganisationen PRECIS’ start 1990 talar också för en tydligare profilering av PR-branschen.

Även det kraftigt stigande medlemsantalet i Sveriges informationsförening är en användbar måttstock i sammanhanget. Tabellen nedan visar att medlemsantalet mer än fördubblats mellan 1988 och 1998 från 1 250 till 3 000 personer. Andelen konsulter ökade med hela 27 procent mellan 1976 och 1988. Konsulterna minskade under nästa tioårsperiod från 33 procent till 20 procent, men i och med ökningen till 3 000 medlemmar 1998 medförde detta samtidigt att antalet konsulter steg från drygt 400 till 600. De här siffrorna säger inget om hur många av dessa som sysslar med politisk påverkan, men de

speglar en tydlig branschökning och ett kontinuerligt ökande antal konsulter under de senaste 20 åren.

Tabell 4.2. Medlemmar i Sveriges informationsförening

År	Antal	Antal konsulter	Andel konsulter (%)
1976	700	42	6
1988	1 250	412	33
1998	3 000	600	20

Källa: För 1976 och 1988: Carlberg 1989.

För 1998: Telefonupplysning, Sveriges informationsförening (980511).

Vid Affärsvärldens konsultguide har man noterat ett ökat intresse för uppdrag som inbegriper lobbying och opinionsbildning.¹⁸⁵ Intervjувaren gav ett liknande intryck; att efterfrågan ökat något på denna typ av uppdrag, men att det däremot inte skett någon markant ökning under de senaste åren eller att man vid PR-byråerna inte sätter in några särskilda åtgärder i syfte att inför framtiden specialisera sig på politisk påverkan.

Hos samtliga företag som ingått i intervjuundersökningen – även vid de företag som i liten utsträckning sysslar med politisk påverkan – har den politiska aspekten funnits med som företagsidé redan vid firmans start. Lobbying och opinionsbildning kan därför inte betraktas som ett arbetsområde som växt fram helt plötsligt som en ny del av företagets verksamhet. Med andra ord har de äldre byråerna – CARTA, Kreab och Wildell Gruppen – alltså tagit uppdrag som syftar till politisk påverkan ända sedan de startade 1969 och 1970.

En jämförelse över tid av andelen av företagets verksamhet som syftar till politisk påverkan indikerar att verksamheten ökat. 1984 intervjuade Bengt Månström inom ramen för en c-uppsats i statskunskap fyra PR-konsulter. Vid det företag som sysslade minst med politisk påverkan motsvarade denna andel 5 procent av företagets totala verksamhet. Den högsta andelen som förekom var 20 procent. Av undersökningen framgår inte vilka de fyra konsulterna är eller vilka företag de representerar. Tabell 1 visar emellertid att 6 av PR-byråerna som var verksamma vid tidpunkten för Månströms undersökning. Risken är därför stor att andelen 5–20 procent inte stämmer helt för i vilken utsträckning företagen arbetade med politisk påverkan vid 1980-talets mitt. Carlbergs undersökning i samband med maktutredningen 1989 omfattade 12 företag av vilka 10 hade politisk påverkan som löpande inslag i verksamheten. Här var andelen poli-

tisk påverkan som minst 10 och som mest 70 procent. Som vi såg i tabell 1 ligger de nu aktuella siffrorna på 5–80 procent och på 5 till 100 procent om Sagt & Gjort som uteslutande arbetar med opinionsbildning tas in i beräkningen. Förutom att branschen blivit större kan vi med det tillgängliga materialet urskilja en viss ökning av andelen politisk påverkan hos de enskilda företagen under 1984–1998.

Tabell 4.3 Politisk påverkan vid PR-företagen

År	Andel politisk påverkan vid PR-företagen
1984	5–20 %
1988	10–70 %
1998	5–80 % (100 %*)

Källor: Månström 1984, Carlberg 1989, 1998: Enkät och intervjuer, se även Tabell 1.
*100 % gäller för Sagt & Gjort som endast arbetar med opinionsbildning

Utöver detta kan vi notera ett ökat intresse från före detta riksdagsledamöter att som enmansföretagare ta lobbyliknande uppdrag. Det är framför allt Kurt-Ove Johansson (s) och Bengt Harding Olsson (fp) som uppmärksammas. I nuläget är det dock bara Johansson som driver ett eget konsultföretag.

Carlberg uppskattade den sammanlagda omfattningen av politisk påverkan vid PR-byråerna till motsvarande 15–20 heltidstjänster men att verksamheten från tid till annan sysselsätter ca 60 personer. Av de 14 nu aktuella PR-byråerna var det endast möjligt att få uppgift på antalet konsulter verksamma inom lobbying och opinionsbildning vid 9 byråer. Av tabell 1 framgår att det vid dessa företag rör sig om sammanlagt 32–35 personer. Låter vi sedan den procentuella andelen lobbying och opinionsbildning vid de två företag som angett denna (Burson-Marsteller 40 % och JKL 30 %) motsvara samma andel av antalet intäktspersoner vid de två företagen kommer vi upp i knappt 50 personer. Medan jämförelsen i tabell 3 visar att politisk påverkan utgör en ökande del av PR-branschen visar inte den mätning på antalet konsulter som gjorts här på att verksamheten ökar. Men fattas gör de som arbetar med politisk påverkan vid Kreab, Andréasson PR och Svenska PR-byrån, vilka sammanlagt har 48 intäktspersoner. Dessutom är det i och med det gångna årets många nyanställningar troligt att de siffror som anges här inte stämmer exakt med nuläget. Det är sammanfattningsvis rimligt att anta att antalet konsulter som åtminstone tidvis arbetar med politisk påverkan är större än 50 och möjligen också större än Carlbergs skattning från 1989 på 60 konsulter.¹⁸⁶ Till

detta kommer också egenföretagare som den före detta riksdagsledamoten Kurt-Ove Johansson, advokater och konsulter vid företag som inte tillhör PRECIS.¹⁸⁷

Vi har inte lyckats komma fram till den politiska konsultverksamhetens exakta omfattning men kan konstatera att den har ökat och att några av PR-byråerna utmärker sig med en tydligare inriktning på tjänster som syftar till politisk påverkan.

Vem arbetar med politisk påverkan?

Att de som sysslar med lobbying och opinionsbildning ofta har en politisk bakgrund bekräftas av både intervju- och enkätundersökningen. Flera har ett partipolitiskt engagemang med erfarenhet från uppdrag på olika nivåer. I några fall är konsulternas partipolitiska anknytning mycket tydlig och några av PR-byråerna har också fått en partipolitisk stämpel till följd av detta. Det är framför allt anknytning till Moderaterna, Socialdemokraterna och Folkpartiet som märks. Flera har också erfarenhet från tjänster i regeringskansliet och riksdagen, konsulterna har därmed en bredare förankring inom politiken än ett partipolitiskt engagemang.

Tabell 4.4. Antal anställda vid PR-företagen som har/har haft politiskt förtroendeuppdrag eller viss tjänst

<i>Uppdrag/tjänst:</i>	<i>Sammanlagt antal med erfarenhet från politik/förvaltning</i>	<i>Andel av antal intäktspersoner (%)</i>
Politiskt förtroendeuppdrag	48–49	27 %
Anställning hos politiskt parti	12	7 %
Till regeringskansliet knuten tjänst	16	9 %
Till riksdagen knuten tjänst	6	3 %

Källa: Enkätfråga 4 (se bilaga) Siffrorna gäller endast de nio företag som deltagit i enkätundersökningen. De har sammanlagt 185 intäktspersoner av vilka långt ifrån alla sysslar med politisk påverkan (jfr med kolumn 3 och 4 i tabell 1.)

Med enkätens utfall som grund kan vi påstå att det finns ett generellt samband mellan PR-konsulter och partipolitiskt engagemang. Av de totalt 185 intäktspersonerna vid tiden för undersökningen vid de företag som svarat på enkäten har 48–49 personer erfarenhet från politiska förtroendeuppdrag och 12 har varit anställda hos ett politiskt parti. Det sammanlagda antalet konsulter som uppges arbeta med politisk påverkan vid de företag som svarat på enkäten kan upp-

skattas till 32–42 personer (tabell 1, kolumn 4 och 5). I runda tal sammanfaller detta med det antal som har partipolitisk bakgrund. Det är å andra sidan inget som garanterar att det rör sig om exakt samma personer. Generellt sett är 27 procent en stor andel med erfarenhet från politiska förtroendeuppdrag inom en och samma yrkesgrupp. Men långt ifrån alla de 185 intäktspersonerna sysslar med lobbying och opinionsbildning. Det är framför allt två företag – Lexivision ins och Wildell gruppen – som ger ett stort utslag i beräkningen. Företaget har 59 respektive 50 intäktspersoner men endast 5 procent av verksamheten utgörs av politisk påverkan vid Lexivision ins och endast en person arbetar med detta vid Wildell Gruppen. Sambandet kan därför mycket väl vara starkare mellan dem som arbetar med politisk påverkan och har erfarenhet från parti eller förvaltning än vad siffrorna ovan visar. Intervjuszvaren belyser dessutom frågan.

De som intervjuats poängterar att goda kunskaper om hur det politiska etablissemanget fungerar är en förutsättning för att vara framgångsrik som konsult i politiska sammanhang. Ett helhetsintryck av intervjuerna är att politiska kunskaper omfattar många olika aspekter; insikt om de förtroendevaldas situation, hur denna formar deras tänkande, handlingsutrymme, och förhållningssätt gentemot dels det egna partiet och dels andra parter som opposition, opinion och väljare. Absolut nödvändigt är att ha kunskap om rutinerna kring ärendegången som leder fram till de politiska besluten. Förståelse för, och helst vana vid det politiska språket och det politiska resonemang är viktigt. Erfarenhet från riksdagens och regeringkansliets tjänstemannakåren är sammanfattningsvis en fråga om att ha för ändamålet rätt kunskaper men partipolitisk erfarenhet tycks vara det vanligaste och mest effektiva sätt att uppnå detta. I fråga om utbildningsbakgrund framträder samhällsvetenskaplig och journalistisk inriktning men här finns också jurister, ekonomer, socionomer och informatörer representerade.

Resultaten bekräftar alltså artiklarnas påståenden om nära relationer mellan PR-företagen och politiken. Frågan är sedan om politik och tjänstemannabakgrund betyder något för hur pass nära beslutsprocessen man arbetar. Den kritik som förts fram ligger bland annat i att nära kontakter mellan lobbyister och politiker bidrar till att vi får en beslutsprocess som ligger utom räckhåll för insyn och offentlighet. Följden påstås bli att gränserna mellan de folkvalda och de som försöker påverka besluten blir otydliga. Här kommer vi tillbaka till själva forskningsuppgiften – att se hur den politiska konsultverksamheten ser ut i ljuset av krav på politikernas kontroll över dagordningen och beslutsprocessens öppenhet och offentlighet. För att

kunna ta ställning till detta krävs att vi tittar närmare på hur verksamheten fungerar.

Hur går PR-företagen tillväga?

Att se hur PR-konsulterna går till väga i sitt arbete som syftar till politisk påverkan är ett led i att hitta några av verksamhetens karaktäristiska drag. Av intresse är att ta reda på vem som initierar uppdragen. Är det PR-företagen som aktivt initierar ärenden och profilerar sig mot vissa kundkategorier eller är det kunden som söker upp PR-företagen? Det är angeläget att fundera över om uppdragets ursprung inverkar på kontrollen över den politiska dagordningen samt om vissa intressen gynnas framför andra. Frågor om vikten av personliga kontakter och i vilken utsträckning politiker, tjänstemän och journalister kontaktas av PR-företagen har också en central roll. Slutligen skall vi också se om något i övrigt styr deras åtagande av uppdrag och på vilka grunder detta i så fall sker. Kapitlet avslutas med en diskussion om vad som rimligen inverkar på omfattningen av lobbying och opinionsbildning; under vilka förutsättningar bedöms det informella deltagandet – lobbying och opinionsbildning – i politiken öka?

Konsult eller uppdragsgivare – varifrån kommer frågan?

Enligt intervjuresultaten marknadsför sig inte PR-firmorna nämnvärt hos potentiella kunder. De flesta kontakter med uppdragsgivare knyts via nätverk och rekommendationer av tidigare kunder. Till övervägande del är det uppdragsgivarna som tar den inledande kontakten med PR-företagen men här finns några undantag. I ett fall där det är vanligare att företaget initierar den inledande kontakten än att kunden gör det, förklarar konsulten i fråga anledningen till detta. Företaget har ett särskilt profilområde (miljö) där man besitter spetskompetens. Detta styr valet av vem man erbjuder sina tjänster. Konsulten i fråga menar att man inom profilområdet har möjlighet att bedöma vad som kommer att hända. Man vet hur beslutsutgången troligen kommer att se ut för ärenden inom just det området, och vilka grupper besluten skulle kunna vara till nackdel för och följaktligen vilka som behöver hjälp att föra fram sina budskap. Anledningen till att eventuella kunder kontaktas är att man tycker sig se en växande fråga, till exempel att ett företag på grund av sin verksamhet riskerar att komma att möta en negativt inställd opinion. Konsulten

menar att ”det händer att man ser en utveckling och att man vet att en kund borde ha intresse av en viss fråga.”

I två andra fall uppges att uppdrag initieras från båda hållen och i ett fall är man mer precis; 80 procent av företagets uppdrag initieras av kunden. Vid sex företag av de tio som ingick i intervjuundersökningen är det i huvudsak eller uteslutande kunden som står för den inledande kontakten. När det motsatta ändå sker tycks det främst vara fråga om tidigare kunder och röra frågor som ligger särskilt i tiden. Orsak till att kontakt tas med kunden kan exempelvis vara att man vet att något kommer att hända inom ett visst område, att man ser en utveckling av en fråga eller en opinion som borde vara av intresse för en kund eller att det finns ett personligt engagemang hos konsulten. I två fall uppges att man skulle vilja arbeta mer på detta sätt.

Utifrån intervju svaren kan man alltså konstatera att det i de flesta fall är uppdragsgivaren som initierar ärenden men att det motsatta förekommer och att det finns ett flertal anledningar till detta. Det tycks också finnas en skönjbar önskan att arbeta mer på det sättet. Frågan belyses ytterligare i enkätundersökningen men ur en annorlunda frågeställning. Företagen ombads bedöma i vilken utsträckning uppdragen innebär att:

- att driva ett ärende från grunden, det vill säga att placera ett ärende på den politiska agendan som tidigare inte varit aktuellt eller vid tillfället legat nere/inte varit ämne för diskussion
- att påverka/ytterligare lyfta fram ett ärende som på något sätt redan befinner sig på den politiska agendan i och med pågående debatt, utredning eller remissförfarande.

Tabell 4.5. ”Nya” eller ”gamla” frågor?

	Aldrig	Ovanligt	Vanligt	Ganska vanligt	Mycket vanligt
Lyfta fram en ny fråga	1	3	2	2	1
Lyfta fram en redan aktuell fråga	–	–	2	4	3

Källa: Enkätfråga 5a och b (se bilaga)

Att driva ett nytt ärende helt från grunden tycks ganska vanligt men det förekommer i mindre utsträckning än att ytterligare lyfta fram ett redan befintligt ärende. Vid ett företag är det dock mycket vanligt och vid två företag ganska vanligt. Här finns en risk att den politiska agendan inte växer fram hos dem som frågan berör direkt. Istället

stys och formas den på initiativ av någon som offentligt inte representerar den berörda intressegruppen. Initiativen till dagordningen skall komma ur en bred öppen debatt och inte ur privata intressen där insyn för allmänheten saknas. Här ligger med andra ord en fara i att frågor ”skapas” på PR-företagens premisser och enligt deras förutsättningar. Det är rimligt att anta att dessa är en kombination av företagets kompetens, preferenser, och ekonomiska intressen, men också konsulternas personliga politiska engagemang. Att frågor initieras på PR-företagens villkor minskar representationsmaktens möjligheter att forma och kontrollera den politiska dagordningen. Att lyfta fram en fråga från grunden kan också innebära att PR-företagen har ökad frihet att styra hur turerna kring ärendet kommer att se ut. Effekten blir att PR-företagen kan bestämma vem som ges möjlighet att komma till tals i frågan och när; det vill säga vilka argument som kommer fram och därmed hur en eventuell debatt kommer att se ut. För uppdragsgivarnas del kan möjligen företagets preferenser samtidigt betyda att en fråga måste se ut på ett visst sätt eller ha en särskild anknytning för att intressera PR-företagen. Nackdelen blir då att intressen och frågor som av en eller annan anledning inte är intressanta för PR-företagen eller frågor om vilka kompetens saknas, riskerar att få en sämre utgångspunkt redan från början. Att komma till tals och få fram budskap med hjälp av en konsult behöver således inte bara bero på uppdragsgivarens betalningsförmåga, utan också på vilka frågor som PR-byråer/konsulter av andra skäl ser intresse i att driva.

Men dessa risker bör inte överdrivas – majoriteten av uppdragen initieras ändå från uppdragsgivarna själva. I de flesta fall arbetar PR-företagen med frågor som redan innan de nått deras bord varit aktuella vilket rimligtvis innebär att de inte har samma möjlighet att styra argumenteringen. Under intervjuerna påpekade dessutom två konsulter att kunderna ofta är för sent ute; när PR-företagen kontaktas är den politiska processen ofta för långt gånge för att det skall vara möjligt att åstadkomma verkliga förändringar i besluten.

Men det är också möjligt att se en annan sida av att PR-företagen på eget initiativ kan skapa politiska ärenden eller styra upp nya frågor. För att de folkvalda skall ha kontroll över dagordningen kräver idealmodellen att de – förutom att de fattar de avgörande besluten – på ett tidigt stadium skall förutse kommande samhällsproblem. Eftersom vi saknar garantier för att de folkvalda uppfyller detta ideal kan frågor, oavsett hur de lyfts fram, böttna i ett brett intresse och vara ett viktigt komplement till den politiska agendans sammansättning. Trots att PR-företagens verksamhet som syftar till politisk påverkan i vissa infallsvinklar inte är helt i linje med det här arbetets demokratiska

kriterier, skymtar andra orsaker till att den demokratiska beslutsprocessen naggas i kanten och som inte har sitt ursprung i PR-företagens sätt att agera. Orsakerna har att göra med beslutsprocessens utveckling i stort och har berörts i tidigare stycken. Det är företrädesvis fråga om ett uppskruvat politiskt tempo, brist på utredningsresurser, och medias allt starkare förankrade maktposition.

Arbetsmetoder

Som nämnts ovan ligger uppdragen inom många olika ämnesområden. Av intervjuerna framgår att en del uppdrag är gigantiska och sträcker över lång tid medan andra är kortare och kanske mer intensiva. Med bland annat detta i åtanke faller det sig tämligen naturligt att arbetsinsatserna varierar från uppdrag till uppdrag vilket medför att arbetsmetoderna är svårundersökta. Här kan en inledande distinktion vara att skilja på arbetsinsatser som syftar till *direkt* och *indirekt* påverkan gentemot beslutsfattare. Av artiklarna framgick att media är en viktig kanal för att nå fram till beslutsfattarna och att PR-företagens uppgift ofta handlar om att hantera medias krav på nyhetsvärde och att skapa opinion. Riksdagsdebatten om registrering av lobbyister fokuserar till viss del på medias roll men också på att politiskt deltagande går mot en mer lobbyistisk utveckling som liknar den amerikanska med intensifierad påverkan direkt på beslutsfattarna. Tidigare undersökningar visar emellertid att direkt påverkan konsult och beslutsfattare emellan är ytterst ovanligt. För PR-företagens del tycks det närmast handla om att bistå kunden med någon form av handlingsplan. Vi skall närmare försöka ta reda på hur PR-företagen går till väga i det arbete som syftar till att påverka politiken.

Ett samlat intryck från intervjuundersökningen är att PR-företagen utvecklar egna metoder och modeller för hur uppdragen utförs. Generellt är det emellertid viktigt att inledningsvis föra en diskussion med uppdragsgivaren om uppdraget, att noggrant analysera och klargöra uppdragets mål och målgrupper. Sedan utvecklas strategin för uppdraget; vilka kommunikativa insatser som krävs och hur argumenten skall formuleras. Målet är att hitta det för situationen ”optimala verktyget”, påpekar en av konsulterna.¹⁸⁸

Sammanfattningsvis har diskussion och utbyte av synpunkter på uppdragens sakinhåll en framskjuten plats i kontakten mellan konsulter och uppdragsgivare. Syftet är att hitta de rätta och mest effektiva formerna för hur budskapen skall förmedlas för att man skall nå den aktuella målgruppen.

Formulering av argument

På grund av att varje uppdrag kräver sin specifika lösning var det i intervjuerna svårt att få mer detaljerade uppgifter på i vilken utsträckning olika arbetsmetoder används. I enkätundersökningen däremot ombads de svarande att bedöma i vilken utsträckning på en skala *aldrig-alltid* de använder utvalda arbetsmetoder.

I intervjuerna antydde att man bistår uppdragsgivaren med att formulera argument för de frågor som uppdragsgivaren vill driva. Enkäten tog upp två sätt att göra detta, dels att bedriva egna efterforskningar om fakta i ärenden med syfte att befästa/formulera argument, dels att engagera utomstående med expertinflytande för att de skall ta ställning i en fråga. Vi såg i fallet med Redareföreningen att Rikta distribuerade en rapport från Sjöfartens analysinstitut. I förmanbilsfrågan såg vi att SJ och Naturskyddsföreningen – hjälpta av JKL – också använde expertutlåtanden¹⁸⁹ för att driva på debatten och för att förankra argument och budskap.¹⁹⁰

Båda metoderna är vanliga och att PR-företagen gör efterforskningar i syfte att formulera argument åt kunden är mer regel än undantag. (Att göra och presentera opinionsundersökningar används förmodligen också i delvis samma syfte men fanns inte med som svarsalternativ i enkäten.)

Tabell 4.6. Koalitioner och formulering av uppdragens argument

	<i>Aldrig</i>	<i>Sällan</i>	<i>Ibland</i>	<i>Ofta</i>	<i>Alltid</i>
Engagerat experter att ta ställning i en fråga	–	1	5	3	–
Research i syfte att befästa argument	–	–	2	4	2
Sammanfört/försökt sammanföra Koalitioner	1	1	3	4	–

Källa: Enkätfråga 3a (se bilaga). Ett bortfall på frågan ”research i syfte att befästa argument”.

Att leta samarbetspartners till kunden – att föra samman grupper som kan ha intresse av att driva en och samma fråga – förekommer vid flera av företagen. Detta sätt att arbeta poängterades också i intervjuundersökningen. I en av artiklarna som jag tidigare hänvisade till framhölls att vissa vänner är särskilt bra att ha – framför allt inom miljörelsen. Detta tycks exempelvis ha varit fallet i förmanbilsfrågan då SJ valde att samverka med Naturskyddsföreningen. Att intres-

segrupper sammanförs för att agera gemensamt i en fråga framstår i demokratisk bemärkelse främst som något positivt. En fråga som drivs av samverkande grupper är rimligen bredare förankrad än ett litet avgränsat privat intresse. Vi drar oss till minnes att argumenten som ligger till grund för beslut inte skall komma ur privata enskilda intressen utan ur en bred öppen debatt. Inom ramen för att koalitioner bildas kan flera få möjlighet att komma till tals och besluten som fattas kan således formas av flera intressen än de kanske annars skulle ha gjort. En tänkbar risk är dock att svagare grupper passar olika bra att samarbeta med vid olika tillfällen, det vill säga att det är intresset hos några starka och inflytelserika grupper som är avgörande för om de svagare kommer till tals eller ställs utanför de politiska koalitionerna. Då blir också effekten att det är förmågan att bilda koalitioner istället för det på bred front förankrade argumentet som är avgörande för hur den politiska dagordningen kommer att se ut.

”Indirekt” påverkan

Opinionsbildningens innebörd preciserades i det inledande kapitlet som eget deltagande i den offentliga debatten. Insatserna görs i syfte att via den allmänna opinionen eller en utvald grupp påverka beslutsfattarna. Att genom kontakter med media låta någon annan föra fram en ståndpunkt betraktas i vår definition som en från opinionsbildning avgränsad påverkansform. Gemensamt för dem båda är att det handlar om att påverka utan direkta relationer till beslutsfattarna. Men påverkan genom kontakter med media innebär enligt definitionen att den som vill nå fram till beslutsfattarna själv inte är tvungen att framträda som aktör och därmed kan agera längre bort ifrån det beslut man har för avsikt att påverka.

Det finns alltså olika sätt att använda media som kanal till beslutsfattarna. Ett är det som Rikta använde på uppdrag åt Redareföreningen; att bistå uppdragsgivaren med journalistkontakter genom att ordna presskonferenser eller presseminarier dit journalister bjuds in. Av intervjuerna framgick att ett alternativ är att uppdragsgivaren får hjälp med *research*, artiklar, och faktaunderlag till artiklar. Det kan också vara fråga om att presentera opinionsundersökningar, annonser och informationsmaterial. Att opinionsbildning kan vara allt ”från kampanjer till debattartiklar”, att vägen till politiken går via opinionen och att denna kommer att spela en allt viktigare roll i framtiden är ett par centrala påståenden som framkom under intervjuerna.

Enkätsvaren bekräftar att man överlag ofta skriver artiklar eller

alternativt ser till att de blir skrivna genom att bjuda in utvalda journalister eller på andra sätt informerar journalister. Men tabellen nedan visar också på undantag; att man i några fall sällan eller aldrig arbetar på det sättet.

Tabell 4.7. ”Indirekt” påverkan – sätt att nå ut via media

	<i>Aldrig</i>	<i>Sällan</i>	<i>Ibland</i>	<i>Ofta</i>	<i>Alltid</i>
Författat artiklar/Utkast till artiklar	1	1	1	6	–
Ordnat pressmöte/Bjudit in journalister	1	2	2	5	–
På annat sätt försett journalister med material	–	2	2	3	2

Källa: Enkätfråga 3a (se bilaga)

Ett mönster framträder emellertid som visar ett samband mellan frekvensen av de olika sätten att använda media. Det är nämligen i stort sett samma företag som exempelvis ofta skriver artiklar för en kunds räkning som använder andra sätt att nå ut i media. Medieprofessionaliseringen är därmed tydligare hos några av företagen då de mer konsekvent än andra arbetar på det sättet.

Fallet Redareföreningen är också ett exempel på samverkan mellan några olika sätt att gå tillväga. Riktas skötte kontakter med journalister, ordnade pressträffar och skickade ut pressmeddelanden, i uppdraget ingick också att förse utvalda journalister med en rapport från Sjöfartens analysinstitut om konkurrensvillkor och att kartlägga mediernas hållning i frågan.¹⁹¹ Vi vet sedan tidigare att det bland PR-företagens anställda finns många med journalistisk bakgrund. Men Riktas agerande i rederifrågan, liksom medias inflytande och roll som opinionsbildare i stort, föranleder oss att ta reda på mera om betydelsen av kontakter mellan PR-företag och journalister.

I tabellerna nedan ser vi att man ofta är i kontakt med journalister – i sju av de nio fallen minst en gång per vecka. Dessutom bedöms personliga kontakter med journalister överlag som mer eller mindre viktiga för att lyckas bra med ett uppdrag och inte i något av fallen som oviktiga. Att dessa kontakter i fyra fall anses vara närmast en förutsättning för att lyckas bra med ett uppdrag och i tre fall bedöms

som viktiga är en tydlig indikation på samverkan mellan PR-konsulter och journalister.¹⁹²

Tabell 4.8. Bedömning av hur ofta företaget har kontakt med

Kontakt med:	Aldrig	Någon gång per månad/sällan	Någon gång/vecka, flera gånger/månad	Flera gånger per vecka
Journalister/Skribenter	–	2	3	4

Källa: Enkätfråga 7 (se bilaga)

Om vi drar oss till minnes en av PR-branschens grundläggande affärsidéer – att utarbeta formerna för hur ett budskap tillkännagörs gentemot olika målgrupper – verkar det rimligt att med den information vi har fått, anta att det är viktigt att känna till skribenters åsikter och kunskap i olika frågor. Vet man det inte tar man förmodligen reda på det, exempelvis genom att kartlägga vilka åsikter som förs fram av vem och i vilka medier. Överlag förenklar samarbete och goda kontakter med journalister utan tvekan arbetet med att få ut det avsedda budskapet med de rätta ståndpunkterna i de rätta medierna. I ett av enkätsvaren påpekas emellertid att även om personliga kontakter är bra att ha är det ändå nyhetsvärdet som är avgörande för journalisten.

Frågan som sedan följer är hur detta resonemang ser ut i ljuset av det offentliga rummets ideal. Att nå ut via media är ofta avgörande i kampen om uppmärksamheten och att få inflytande i politiken. Medias betydelse som politisk påtryckare anses ha ökat under senare år. Det är också vanligt att PR-företagen använder media som kanal för att väcka beslutsfattarnas uppmärksamhet och att nå dem via en skapad opinion. Rimligen bidrar företagets verksamhet i det här avseendet till att frågor och argument görs tillgängliga för en större allmänhet och därmed kommer ut i offentlighetens blickfång. I en lättillgänglig öppen debatt kan då argumenten vägas mot varandra. Dåligt grundade argument kan sorteras bort – de som inte ”tål” offentlighetens ljus – och de argument som är i linje med *samhällets bästa* ges möjlighet att prägla samhällsutvecklingen. Argument som dessutom underbyggs av bevis och fakta i och med PR-byråernas efterforskningar och engagemang av experter, bidrar till att vi får bättre möjlighet att ta ställning till välgrundade och verklighetsbaserade argument.

Mot bakgrunden att förmågan att väcka uppmärksamhet i media

spelar stor roll för att komma till tals visar sig ytterligare en ljus sida av PR-företagens verksamhet. De intressen som saknar den nödvändiga kompetensen eller kontakterna har svårt att göra sig hörda. Deras frågor och argument som kanske annars riskerar att inte komma fram ges tillträde till en större offentlighet. Därmed blir de tillgängliga för en bredare allmänhet som kan ta upp frågan till diskussion. Ur ett sådant perspektiv bidrar konsultverksamheten till förutsättningarna för att vi får en bred debatt där den öppna diskussionens självcensurerade filter kan ställa argumenten i centrum och därmed till upplysta beslut med förankring på en bred front.

Negativa aspekter saknas dock inte. Vi såg att det är vanligt att PR-företagen arbetar med att formulera de argument som skall hjälpa kunderna att driva sina frågor. Att argumenten sedan förs fram med ett tydligt bakomliggande syfte att övertyga, kan samtidigt utgöra en risk för att de så att säga diskuterar och drar slutsatserna åt oss. Då materialet främst består av ställningstaganden och den objektiva upplysningen är bristfällig löper vi risk att få en styrd och likriktad debatt. För de enskilda medborgarna krymper därmed tillgången på objektiv information och på att frågor belyses ur flertalet perspektiv. Det är med andra ord inte säkert att iordningställda argument och budskap skapar den vitala breda debatt som är önskvärd för att den skall kunna betraktas som ett fullgott bidrag till den demokratiska beslutsprocess enligt de kriterier vi ställt upp.

Att PR-konsulterna kan erbjuda kompetens och kontakter inom media öppnar också sannolikt möjligheterna för uppdragsgivare att agera utan att behöva framträda öppet. En rimlig följd är att informationen då inte kommer att värderas utifrån den egentliga källan, utan från en till synes mer neutral avsändare – en journalist som fått i uppdrag eller tillfrågats att skriva om en viss fråga. Genom den resurs som PR-byråernas mediakunnande och kontakter med skribenter utgör, ges aktören – beroende på frågans karaktär och situation – en större möjlighet att välja i vilken utsträckning man vill kopplas samman med en viss ståndpunkt i en fråga. Därmed är det till synes möjligt, liksom också definitionen av detta sätt att påverka förespråkar, att på ett större avstånd från beslutsfattarna få inflytande över utvecklingen i en fråga utan att själv behöva träda fram och argumentera öppet.

När vi överväger den negativa aspekten kan vi inte bortse från hur media utvecklats. Det är tänkbart att konkurrensen om uppmärksamhet i media och ökade krav på nyhetsvinkling gör att argumentens formulering prioriteras framför deras egentliga innehåll för att kunna möta de journalistiska kraven. Det ligger också nära till hands

att vara kritisk mot en utveckling där man måste ha experthjälp för att kunna göra sig hörd – något som inte minst kräver resurser.

Att diskutera just resursfrågan är viktigt i det här sammanhanget. En demokrati bygger på medborgarnas deltagande och att deltagandet sker enligt jämlikhetsprinciper. Den offentliga diskussionen skall vara tillgänglig för alla och endast argumentens hållbarhet och förankring är utslagsgivande. Idealmodellens grundsten innebär således krav på jämlikhet. I grunden är det fråga om jämlikhet på individnivå. Men med den representativa demokratiska tradition vi har, finns det anledning att använda jämlikhetstanken i överförd betydelse på de många organiserade intressen som företräder medborgarna. Ur demokratisk synvinkel – med avseende på just jämlikhetstanken – kan den massmediala utvecklingen ifrågasättas. Med de krav som ställs på nyhetsvinkling har alla medborgare – varken i egenskap av enskild medborgare eller genom sina företrädare – knappast samma möjlighet att komma till tals och påverka genom media. I slutänden blir det en fråga om resurser och möjligen också tillgång till kontaktnät. Detta är i sig inget nytt. Men det som vi skall ägna en tanke åt är vilken roll PR-företagen spelar i sammanhanget. Å ena sidan ser vi en positiv utveckling. Den kompetens man inte har råd att anställa finns att hyra in då man står inför ett visst problem. Å andra sidan är det tänkbart att PR-företagens verksamhet som syftar till politisk påverkan bidrar till en utveckling där det blir alltmer vedertaget att för pengar köpa politiskt inflytande. Med resurser kan man få hjälp med att lägga upp en hel mediestrategi. I en sådan utveckling försämras de resurssvaga gruppernas förutsättningar att komma till tals.

Den demokratiska idealmodellen ställer också krav på de folkvaldas kontroll över dagordningen. I förmånsbilsfrågan såg vi att det med uttänkta strategier och medias hjälp är möjligt att ”blåsa upp” en fråga till oanade dimensioner. Förmånsbilsbeskattningen var givetvis ett viktigt spörsmål som förtjänade uppmärksamhet. Men frågan är om inte de resursstarka aktörerna – företrädesvis bilindustrin och SJ – fick oproportionellt stor uppmärksamhet. Om denna typ av agerande är något som alltmer kommer att präglade den framtida politiska utvecklingen kommer vissa frågor och intressen rimligtvis att komma i skymundan till förmån för de som har kompetens och resurser att agera på ett sådant sätt.

Det är med andra ord både positiva och något mer tveksamma sidor som framträder då de ses i ljuset av idealmodellens kriterier. I avsnitten där vi tog del av den bild som media ger av lobbying och opinionsbildning på konsultbasis och de motioner som lagts fram i frågan, ligger kritiken delvis i att PR-företagen styr media. Att defi-

niera det som att styra är ett kanske aningen starkt uttryck, men visst har de möjlighet att påverka det som skrivs och därmed hur debatten ser ut.

Men än påtagligare kritik riktas mot att konsulterna påstås utföra uppdrag i beslutsprocessens absoluta närhet, att de därmed får inflytande över de beslut som fattas och att gränserna mellan dem och de folkvalda blir grumliga. Lobbyföretagen tränger in i förvaltning och beslutsprocess och ägnar sig åt dold styrning, hävdar Jörn Svensson (vpk) i en motion redan 1982.¹⁹³ Bertil Persson (m) argumenterar i en senare motion att lobbyverksamheten florerar ymnigt i riksdagen och inte skiljer sig från lobbying av amerikanskt snitt.¹⁹⁴ Det påstås också att det händer att riksdagsledamöter tar emot färdigskrivna motioner från intressegrupper och att PR-företagen bistår uppdragsgivare i samband med remissrundor. Tidigare undersökningar hävdar dock att PR-företagen inte arbetar på det sättet. För att få bättre klarhet i hur nära beslutsprocessen PR-företagen befinner sig och om det skett några förändringar sedan tidigare undersökningar, ställdes frågor i avsikt att ta reda på i vilken utsträckning insatserna syftar till "direkt" påverkan; att genom direkta relationer till beslutsfattarna försöka påverka besluten.

"Direkt" påverkan

Att konsulterna representerar uppdragsgivare gentemot beslutsfattare eller andra som kan tänkas ha inflytande över beslutsprocessen är inte särskilt vanligt. Sju av dem som intervjuats uppger att man personligen inte uppsöker beslutsfattare eller andra med inflytande över beslutsprocessen för att påverka för uppdragsgivarens räkning. Att försöka påverka personligen är därmed något som uppdragsgivaren vanligtvis får stå för själv. De tre övriga respondenterna svävar däremot något på målet och ger inte tydliga svar. En av dessa menar att man rör sig i politiska kretsar och att det händer att man försöker göra riksdagsledamöter uppmärksamma på en fråga och att det då handlar om personer som man redan känner. En annan uppger också att han känner dem han vill påverka och att de vet vem som är hans uppdragsgivare. Samma konsult är också den ende av de tio som intervjuats som uppger att det i arbetet är praktiskt att ha möjlighet att röra sig fritt i riksdagshuset. Av intervjusvaren att döma sker personlig påverkan – i den mån de förekommer – via redan etablerade nätverk. Här kommer sannolikt den politiska och yrkesmässiga bakgrunden inom parti, riksdag eller departement väl till pass.

I enkäten ombads konsulterna att bedöma i vilken utsträckning de använder arbetsmetoder som innebär att de arbetar nära beslutsprocessen och som därmed kan betyda att påverkan av mer direkt slag sker. På frågan i vilken utsträckning konsulterna diskuterar kunders ärenden direkt med beslutsfattare bedömdes detta ske *aldrig* i två och *sällan* i tre fall. I tre fall sker det *ofta* och i ett fall *alltid*. Att ingen valt svarsalternativet *ibland* skulle kunna betyda att några av företagen generellt arbetar närmare beslutsfattarna och beslutsprocessen. Att diskutera med beslutsfattare behöver nödvändigtvis inte betyda att det sker i direkt syfte att påverka, men gränsen mellan att påverka och informera eller diskutera är å andra sidan hårfin. Även om det direkta syftet inte är att påverka görs beslutsfattaren medveten om en fråga vilket möjligen kan leda till öppningar för uppdragsgivaren. Att diskutera ett ärende med beslutsfattare eller annan som har god insikt i beslutsprocessen kan rimligen också ske med syftet att bevaka den politiska utvecklingen i någon fråga åt en uppdragsgivare. I tabellen ser vi att företagen *ibland*, *ofta* eller *alltid* agerar politiska utkikstorn åt sina kunder.

Enkätsvaren visar också att det är vanligt att PR-företagen arrangerar möten mellan uppdragsgivare och beslutsfattare. I fem fall sker det *ofta* och är något som alla i mer eller mindre utsträckning ägnar sig åt. "Relationsbyggande" insatser betonades i ett par fall i enkäten som särskilt viktiga. Politikerna är stressade och hinner inte med att upprätthålla kontakten med näringslivet; "tid måste ges för att tala till punkt", var ett av argumenten som framkom under intervjuerna. Att bygga långsiktiga relationer framträder som ett av de vanligaste syftena med att konsulter anlitas. I och med att uppdragsgivaren ofta sammanförs med beslutsfattare bidrar konsultverksamheten på så sätt till att direkt påverkan – lobbying – rimligtvis förekommer.

Tabell 4.9. Metoder att nå fram direkt till beslutsfattarna

	<i>Aldrig</i>	<i>Sällan</i>	<i>Ibland</i>	<i>Ofta</i>	<i>Alltid</i>
Diskuterat kunds ärende med politiker/annan nära beslutsprocessen	2	3	–	3	1
Arrangerat möte mellan kund och beslutsfattare	–	1	3	5	–
Bevakat den politiska utvecklingen åt kund	–	–	3	3	3
Författat remissvar/Förslag till remissvar	2	3	4	–	–
Författat motioner underlag/Förslag till motioner	3	2	4	–	–

Källa: Enkätfråga 3a (se bilaga)¹⁹⁵

Av enkätundersökningen framgår att andra sätt att agera gentemot beslutsfattare också förekommer om än i mindre omfattning. Det händer att kunden får hjälp med att agera remissinstans eller att författa motioner även om det inte är särskilt vanligt.

Intervju- och enkätundersökningen har visat att erfarenhet från beslutsprocessen, och framför allt från partipolitiken, är vanligt bland PR-företagens anställda. Intervjuerna visade att kontakter inom politiken spelar roll för vem man diskuterar kunders frågor med – i den mån det förekommer. De arbetsmetoder som tagits upp ger också en fingervisning om att kontakter är av betydelse för PR-konsulternas arbete. Att arrangera möten mellan kund och beslutsfattare och att bevaka den politiska utvecklingen förenklas rimligen av nära kontakter och förtroendefulla relationer till dem som har inflytande över beslutsprocessen. Mycket nära kontakter med beslutsfattare kan väl snarast betraktas som en förutsättning för att skriva motioner/underlag till motioner. Troligen rör det sig då om att inom ramen för någon form av samarbete eller samförstånd mellan riksdagsledamot, uppdragsgivare och konsult emellan i en fråga att skriva en motion. Men tyvärr visar inte undersökningen på vems initiativ motioner skrivs då en konsult anlitas för detta.

Vi har ovan sett exempel på arbetsmetoder som konsultföretagen använder när de utför uppdrag som syftar till politisk påverkan. Hur de går tillväga samt konsulternas politiska engagemang och yrkesmässiga bakgrund väcker frågor om frekvensen och betydelsen av direkta kontakter med politik och förvaltning. I de båda tabellerna nedan får vi ett tydligare grepp om betydelsen av detta. Det är knappast någon överdrift att påstå att resultaten är i linje med tesen om

4. POLITISK PÅVERKAN PÅ KONSULTBASIS

nätverkens betydelse i politiken. Personliga kontakter bedöms vara *absolut nödvändiga* eller *viktiga* i de flesta fall. Alla står dessutom i mer eller mindre utsträckning i förbindelse med departement och riksdagsutskott. En av dem som svarat på enkäten noterar i marginalen att han ofta tar kontakt med enskilda riksdagsledamöter men att formella kontakter med utskott sällan förekommer.

Tabell 4.10. Bedömning av hur ofta företaget/ngn på företaget har kontakt med departement resp. riksdagsutskott

Kontakt med:	Aldrig	Någon gång per månad/sällan	Någon gång/vecka, flera gånger/månad	Flera gånger per vecka
Departement	–	2	6	1
Riksdagsutskott	–	5	3	1

Källa: Enkätfråga 7 (se bilaga)

Vid första anblicken av resultaten i tabell 11 är det lätt hänt att likställa de i några fall täta kontakterna med riksdag och departement med att direkt påverkan å en kunds vägnar är betydligt vanligare än vad som tidigare påståtts. Men det behöver vid närmare eftertanke inte vara så. Vi såg ovan att bevakning av den politiska utvecklingen åt uppdragsgivare och att arrangera möten med beslutsfattare är vanligt. Troligen är detta den främsta anledningen till de tämligen frekventa kontakterna med i första hand departement men också med riksdagsutskott. I ett av enkätsvaren framhålls att kontakterna är viktiga för ”snabb situationsbeskrivning och faktaunderlag”. Det är också helhetsintrycket från intervjuerna att de direkta kontakterna ofta går ut på att ta reda på fakta om ett visst ärende, att exempelvis få information om exakt var i beslutsprocessen ett ärende befinner sig. En av konsulterna menar att de som rings upp är bekanta sedan tidigare som känner till dennes arbete och vet vem uppdragsgivaren är, och att syftet främst är att få information om ärenden och inte att påverka.

Tabell 4.11. En bedömning av vikten av personliga kontakter för att lyckas bra med ett uppdrag

<i>Personliga kontakter medlinom:</i>	<i>Absolut nödvändiga</i>	<i>Viktiga</i>	<i>Inte särskilt viktiga</i>	<i>Oviktiga</i>
Partipolitiken	4	4	–	1
Tjänstemän/handläggare	2	6	1	–

Källa: Enkätfråga 6 (se bilaga)

Till skillnad från opinionsbildning och att nå ut via media, innebär arbetsmetoderna som vi just diskuterat, påverkan av mer direkt slag. Att PR-företagen uppvaktar beslutsfattare för att påverka å en kunds vägnar är ovanligt även om enstaka undantag kan tänkas förekomma. Vad gäller direkt påverkan är det främst fråga om att sammanföra uppdragsgivare med beslutsfattare. Men PR-företagens arbete tycks till stor del bestå av att på olika sätt samla fakta och upplysningar. Dessa utgör sedan grunden för hur uppdraget utförs – vilka argument som skall föras fram och på vilket sätt samt hur uppdragsgivaren bör agera. Sammanfattningsvis växer också en någorlunda tydlig bild fram av vikten av kontakter och hur de används. Personliga kontakter tycks viktiga främst därför att de förenklar arbetet med att få fram information och att arrangera möten mellan uppdragsgivare och beslutsfattare. Vid en närmare granskning av enkäterna visar sig också ett visst samband – om än svagt – mellan de företag som i större utsträckning arbetar på ett sådant sätt som kan tänkas underlättas av förbindelser inom politiken, och de företag som värderar betydelsen av personliga kontakter mycket högt. Men en jämförelse av enkätsvaren visar att personliga kontakter med journalister bedöms som viktigare än kontakter inom politik och förvaltning. Betydelsen av personliga kontakter leder oss också tillbaka till resonemanget som förs i bokens andra kapitel om att den politiska ordningen tycks ha fått en mer nätverksliknande prägel.¹⁹⁶

Vi har så här långt kommit till klarhet på några viktiga punkter. Det är således dags att på nytt återknyta till den demokratiska idealmodellen och ta ställning till hur arbetsätten ovan kan tänkas förhålla sig till de kriterier vi har satt upp; krav på offentlighet och de folkvaldas kontroll över dagordningen.

Att information når beslutsfattarna är viktigt för att de skall ha möjlighet att förutse framtida frågor och problem. Därmed kan de råda över den politiska dagordningen det vill säga vad som skall tas upp till beslut. I detta avseende är det värdefullt att beslutsfattare

sammanförs med intressegrupper och att de får information om de problem och frågor som är aktuella. Att politiker och intressegrupper ges möjlighet att mötas ökar chansen för att politik och verklighet kommer närmare varandra – att intressen kan komma till tals och att de får beslutsfattarnas uppmärksamhet. Utgångspunkten i diskussionen om lobbying och opinionsbildning togs i en schematisk figur som visar att det är fråga om informella sätt att delta i och påverka politiken. Men vi ser att den politiska konsultverksamheten genom att i viss mån arbeta med remisser också deltar i politiken på formell väg. Om det handlar om att skriva remisser åt tillfrågade instanser eller att på eget initiativ se till att en uppdragsgivare agerar remissinstans visar inte undersökningen. Men förmågan att presentera välformulerad och faktamässig information – gärna på ett ”politiskt språk” – är betydelsefullt för att en ståndpunkt skall bli uppmärksammas. Värdet av ett informationsflöde i omvänd riktning, det vill säga att man bevakar beslutsprocessen i syfte att informera kunden, skall heller inte underskattas. Det medför att insynen i politiken ökar – att beslutsprocessens innehåll blir mer offentlig. Att den politiska utvecklingen bevakas och att intressegrupper och företag därmed får bättre kännedom om hur politiken ser ut och utvecklas inom deras intresseområde är viktigt. Detta bidrar till ett större gensvar på den politik som förs vilket rimligen ökar möjligheterna till att debatten drivs vidare med vidgade perspektiv. De framtida besluten blir således mer upplysta och bättre förankrade. Att det politiska tempot ska ha blivit snabbare och att det finns brister i kommunikationen mellan politiker och intressegrupper bidrar till att det inte är alldeles enkelt att göra sig hörd gentemot beslutsfattare. Mot denna bakgrund sprider sig ett positivt ljus över de olika moment som kan ingå i PR-företagens arbete eftersom de syftar till att överbrygga dessa problem.

Men liksom i avsnittet om indirekt påverkan finns det även här mindre positiva infallsvinklar. Vi kan närma oss dessa dels genom att titta på vikten av tillgång till ekonomiska resurser och personliga kontakter, dels genom att fundera över effekterna av de olika sätten att gå tillväga som redovisades i tabellen ovan. Båda angreppssätten ställer kraven på offentlighet och de folkvaldas kontroll över dagordningen på sin spets.

Beslut skall enligt vår idealmodell fattas på grundval av offentlig debatt där argumenten kan mötas i offentlig konfrontation. Med andra ord måste också sakfrågornas argument ha likställd möjlighet att komma fram i offentlighetens ljus. Hur passar då de arbetsmetoder som vi just har sett exempel på ihop med denna idé om hur de politiska besluten bör fattas? Att försöka ge ett helt entydigt svar på

frågan är förenat med problem eftersom vi inte kan vara helt säkra på syftet med att konsulter exempelvis tar upp kunders ärenden med beslutsfattare och andra som befinner sig nära beslutsprocessen. Vi har sett att det kan finnas flera anledningar till att beslutsfattare kontaktas. Syftena med att arrangera möten mellan uppdragsgivare och beslutsfattare är däremot tydligare. Här är inslaget av påverkan mer uppenbart. Genom att uppdragsgivare sammanförs med beslutsfattare eller andra som representerar det offentliga, är risken att de argument som framförs i sammanhanget inte kommer ut i *offentlighetens ljus*. Därmed behöver de inte passera den *offentliga debattens självrensande filter*. Det är då förmågan till möten med beslutsfattare istället för argumentens förankring och relevans som får avgörande betydelse för vad som ligger till grund för de beslut som fattas. Vi vet inte hur frekventa dessa möten är, exakt vem som deltar, hur de går till eller vad som i övrigt karakteriserar dem. Kanske är det både fråga om stora sammankomster som är föremål för journalisters bevakning och informella möten i ett enskilt arbetsrum med endast några få deltagare. Troligen är variationerna stora, men den undersökning som ligger till grund för den här diskussionen ger oss ingen information att ta fasta på i frågan. Vad vi däremot kan vara säkra på är att här finns inga garantier för offentlighet och insyn. Risken är därmed stor att konsultverksamheten i det här avseendet bidrar till minskade möjligheter att granska politiken och beslutsprocessen utifrån.¹⁹⁷

Vad vi också har fått veta är att det troligen inte bara rör sig om möten som engångsföreteelse utan att syftet kan vara att skapa relationer på lång sikt. Goda kontakter mellan intressen och beslutsfattare är otvivelaktligen fruktbart för de inblandade. Men som Bertil Persson skriver i en motion om registrering av lobbyister; politikerna "får inte låta sig 'köpas'" av den ena parten och på så sätt riskera att bli "politiska springpojkar" till fördel för vissa intressen.¹⁹⁸ Vi kan med andra ord skymta ännu en baksida. Risken är att problemet förstärks av att det aktivt jobbas för att skapa långsiktiga relationer. Den information som når beslutsfattarna riskerar att bli ensidig och till fördel för vissa intressen vilket också ställer krav på de folkvaldas förmåga att vidmakthålla kontrollen över den politiska dagordningen.

Att skapa kontakter och bygga nätverk framträder som ett av konsultverksamhetens framträdande drag. Konsulter och deras uppdragsgivare kan här komma "närmare" beslutsprocessen med risk för att beslutsfattarnas information och kunskap i sakfrågor hämtas endast från några dominerade intressen och deras ståndpunkter. Med långsiktiga relationer och nätverk i politiken finns det anledning att fundera över en utveckling där redan gynnade intressen ges möjlighet

till ett allt större inflytande över beslutsprocessen – både i fråga om vilka spörsmål som kommer upp på agendan och de fakta som presenteras i samband med dessa. Kanske är det också i dylika sammanhang som det kan förekomma att motioner skrivs av andra än de folkvalda. Situationen är knappast förenlig med de ideal som satts upp för hur den politiska dagordningen bör formas. Det vi ser här är varken att det är de folkvalda som förutser kommande samhällsproblem eller att dagordningen kommer ur en öppen debatt. Ett sådant resonemang för också tanken tillbaka till den fara som varnades för i Aftonbladet; att gränserna mellan de folkvalda och dem som arbetar för att påverka blir grumliga.

Diskussionen ovan har ett underliggande fokus på vikten av kontakter, att personliga kontakter och nätverk är något man strävar efter. Personliga kontakter inom politik och förvaltning med reservation för enskilda undantag är viktigt för den politiska konsultverksamheten. PR-företagen står också i flera fall tämligen ofta i förbindelse med riksdag och departement. Det troliga är – med bakgrund av både intervju- och enkätsvar – att dessa kontakter främst används till att ta reda på fakta om ärenden åt uppdragsgivare. I fall där det kan vara fråga om att mer direkt göra beslutsfattare uppmärksamma på en uppdragsgivares fråga, att informera eller att möjligen försöka påverka beslutsfattare, är det med all förmodan fråga om en redan etablerad relation. En sådan situation har förmodligen karaktären av en diskussion bekanta emellan mer än ett försök att övertyga. Men behovet av relationsbyggande insatser som en förutsättning för effektivt politiskt deltagande och vikten av personliga kontakter för att komma till tals, kan också ses i ett övergripande perspektiv som talar för att politiska nätverk genomgående fått allt större betydelse och att politiken informaliserats. I en sådan utveckling kan tillgången till politiska nätverk vara avgörande för vem som ges tillträde till politiken och möjlighet att påverka. För beslutsprocessens del innebär det att den blir allt mer svåröverskådlig och svårgranskad. Vi får som påpekas i bokens andra kapitel ett styrelseskick till synes präglad av ”en mindre ordnad och överblickbar politisk ordning”.

För att påverka indirekt är det främst fråga om att hyra in journalistisk kompetens. Vad gäller påverkan av mer direkt karaktär tycks det främst vara fråga om att med konsulthjälp bevaka beslutsprocessen och skaffa sig ett politiskt nätverk. I demokratiskt hänseende blir dessa insatser i jämförelse med indirekt påverkan känsligare eftersom det handlar om förmåga och möjligheter till mer direkta förbindelser med våra folkvalda – de som representerar medborgarna och fattar besluten.

Etiska och moraliska riktlinjer

Kritiken mot PR-verksamhet som syftar till politisk påverkan ger intrycket av att i branschen råder en ”djungelns lag” där det saknas riktlinjer för vad man gör och inte gör, och att konsultbyråerna är beredda att driva vilka frågor som helst bara uppdragsgivaren har råd. Finns det följaktligen något utöver betalningsförmågan hos kunden som påverkar åtagandet av uppdrag?

Av naturliga skäl måste konsultbyråerna givetvis åta sig uppdrag som betalar sig. Branschorganisationer på internationell nivå har emellertid lagt upp riktlinjer för PR-verksamhetens yrkesnormer. Branschorganisationen PRECIS finns representerat i ICO (The International Committee of Public Relations Consultancies Associations Ltd.) – den internationella branschorganisationen för PR-företag. Medlemskap i PRECIS medför därför skyldighet för medlemsföretagen att följa ICOs branschetiska stadgar. Medlemskapet innebär också att företagens medarbetare skall följa de av IPRA (International Public Relations Associations) och CERP (Europeiska PR-federationen) antagna stadgarna för verksamma inom PR-branschen.¹⁹⁹

Det handlar om tre huvudsakliga dokument:

- The Code of Venice (1961) – uppförande regler för utövare av public relations-yrket
- The Code of Athens (1965) – etikregler för public relations yrket
- Rome Charter (1991) – etikregler för PR-företag²⁰⁰

Rome Charter antogs 1991 av ICO – den internationella branschorganisationen för PR-företag – och är ett modernt dokument som är bäst av de tre är anpassat till dagens informationsmetoder och teknik. Dess aktualitet och PRECIS direkta anknytning till ICO gör att Rome Charter är det av de tre dokumenten som har störst betydelse för PRECIS medlemsföretag.²⁰¹ Rome Charter utgör riktlinjer för hur PR-företaget skall uppträda främst mot allmänhet, media och uppdragsgivare. Här gäller bland annat att:

- utöva sitt yrke med vederbörlig hänsyn till det allmännas intresse
- i alla sammanhang respektera sanningen och inte medvetet eller av oaktsamhet sprida falsk eller vilseledande information
- alltid på lämpligt sätt klargöra vilka intressen dess uppdragsgivare företräder
- respektera förtroenden som mottagits eller givits i samband med uppdrag
- varken föreslå eller genomföra aktiviteter som otillbörligt kan

innebära olämplig påverkan på offentliga organ, lagstiftning eller massmedia.²⁰²

Detta är i och för sig ett självreglerande regelverk men brott mot stadgarna kan teoretiskt sett leda till att företaget utestängs från PRECIS. Detta har dock aldrig hänt. I intervjuerna framkommer bland annat att man eftersträvar konsekvens; man undviker att arbeta med konkurrerande företag, att ge olika budskap till olika målgrupper eller göra något som står i konflikt med kundens intressen.

Flera av de företag som ingått i undersökningen har principer som utesluter vissa kategorier av uppdragsgivare och uppdrag med ett visst sakinnehåll. På det här området är Rome Charter opreciserat och säger endast att ett ”medlemsföretag skall inte åta sig något uppdrag eller uppträda på ett sätt som kan vara till skada för ICO, föreningen eller PR-yrkets anseende eller intressen”.²⁰³ Vad Rome Charter i detta avseende i praktiken innebär är således upp till företagen att bestämma. Flera av de byråer som ingått i undersökningen har uttalade policier för vilka typer av uppdrag man inte bör åta sig men dessa gäller alltså inte konsekvent för alla företag. Det är därför tänkbart att ett och samma uppdrag anses tveksamt av några av företagen men bemöts positivt av andra. Några distinktioner är emellertid att inte driva partipolitiska frågor, ta uppdrag från religiösa organisationer eller utländska regeringar. Uppdragets ursprung och innehåll kan med andra ord vara en anledning att tacka nej.

Uppdrag som ligger utanför gränsen för vad som är möjligt att utföra eller som bedöms sakna verklighetsförankring undviks. En av dem som intervjuades menade att kunden ofta har ”överdrivna förväntningar” på uppdragets utgång och förväntningarna måste tas ner till en nivå som bättre överensstämmer med verkligheten för att uppdraget ska vara genomförbart. Under intervjuerna framgick i flera fall att man är noga med att kräva öppenhet och ärlighet av kunden. Det har exempelvis hänt att man avstått från uppdrag på grund av att kunden bedömts som oseriös genom exempelvis oärlighet. Policyn vid företaget i fråga är att en uppdragsgivare som står inför ett problem måste ”berätta allt eller hoppa av”.

Intervjuerna visade också upp en företagspolicy där konsultföretagens anställda har möjlighet att ta ställning till ett ärende enligt personliga värderingar. Här kommer rimligen politisk övertygelse och etiska värderingar in i bilden för vilka uppdrag man väljer att arbeta med och inte. Ett exempel kan vara att inte åta sig ärenden för alkohol eller tobak. Ett ärende kan helt enkelt ”kännas” fel. Utgångspunkten kan också vara att man ”jobbar inte emot sin övertygelse”

och att ärendet måste ”ligga inom etiska och demokratiska ramar”. I fråga om vad som här ligger utanför vad som bedöms som etiskt och inte, blir förstås ett subjektivt ställningstagande hos var och en. Undersökningen preciserar inte med exakthet i vilken mån den personliga politiska linjen styr valet av vilka uppdrag man åtar sig och inte. En av dem som intervjuades är dock tydlig på den punkten och kan inte tänka sig att arbeta med uppdrag som går emot den egna politiska linjen. Här kan det ändå vara värt att spekulera generellt i den politiska övertygelsens betydelse i valet av vad man inte väljer att arbeta med eftersom det är mycket vanligt med en partipolitisk bakgrund i branschen.

Det är alltså möjligt att konstatera att man som regel har möjlighet att tacka nej till ett uppdrag på grund av personliga värderingar. Dessutom kan det väl ändå ligga i sakens natur att man som en av konsulterna påpekar; man jobbar bäst med det man tror på – även ideologiskt sett. Att man ”gärna jobbar med vad f-n som helst” som en annan konsult – om än i skämtsam ton men med ett visst bakomliggande allvar – säger, kan knappast anses som kännetecknande eller karakteristiskt för branschen utan snarare som ett undantag.

Liksom vilket företag som helst är det givetvis en förutsättning att PR-byråerna tjänar pengar på sin verksamhet. Men bilden av dessa företag som urskiljningslösa politiska strateger styrda endast av uppdragsgivarens betalningsförmåga framstår sammanfattningsvis inte som helt sann. Tillämpar vi dessutom den demokratiska idealmodellen i sammanhanget kan vi se att företagets krav på både uppdragsgivarna och uppdragen utgör något som kan liknas vid ett censurerande filter.²⁰⁴ Idén om det självcensurerande filtret tas med utgångspunkt från den roll som offentligheten förutsätts spela. Jag tror emellertid ändå att effekten här kan bli något av densamma då PR-företagens krav i praktiken medför att argument som bygger på tveksamma grunder – trots uppdragsgivarens goda betalningsförmåga – inte kommer i dagen med hjälp av politiska konsulttjänster. Samtidigt kan vi också skönja en tendens att uppdragen helst ska vara i linje med den hållning som gäller hos företaget. För kundens del kan det alltså ha en viss betydelse att ens ärende helst skall passa även konsultens ståndpunkter i frågan.

Vilka kundgrupper efterfrågar PR-företagens tjänster?

Diskussionen har hittills kretsat kring PR-byråerna och hur de går till väga. Betydelsefullt är också att få klarhet i vilka typer av kundgrup-

per vi hittar företagens uppdragsgivare. I analyserna ovan diskuteras vikten av resurser. Vi har ju tidigare också tagit del av påståenden som säger att konsultföretagen bidrar till större inflytande för de resursstarka och då framför allt för näringslivets kapitalstarka grupper.²⁰⁵ I Carlbergs undersökning framkom dock att ett ökat intresse för PR-företagens tjänster troligen var att vänta från myndigheter och organisationer.²⁰⁶

I enkätundersökningen ombads konsulterna att rangordna de kundgrupper som deras kunder representerar med en etta för den mest frekventa kundgruppen, med tvåa för den näst vanligaste osv. En sammanställning av vilka typer av kunder som efterfrågar politiskt anknutna uppdrag kunde sedan göras.²⁰⁷ Sammanställningen brottas emellertid med flera problem och bör endast ses som en riktlinje för i vilka kundgrupper PR-företagens uppdragsgivare återfinns.²⁰⁸

Bland företagens uppdragsgivare är de *privata svenska företag* och *internationella/utländska företag* de vanligaste kundgrupperna som efterfrågar politiskt anknutna uppdrag. Det är dessutom de enda kundgrupper som förekommer hos samtliga 8 företag som svarat på frågan. Privata svenska företag hamnade på första plats hos alla PR-företag utom ett. Detta kan knappast betraktas som ett överraskande resultat. Det bekräftar att det i första hand är näringslivet som efterfrågar PR-företagens kompetens. Relevant i sammanhanget är att näringslivet regleras av en rigorös lagstiftning och därför berörs av många beslut. Att *arbetsgivarorganisationerna* hamnar på fjärde plats förtydligar resultatet. Vi kan också konstatera att de *internationella/utländska företagens* andra plats i rangordningen visar att de utnyttjar den möjlighet att närma sig svensk politik och opinion som PR-byråerna utgör. En av dem som intervjuades påpekade att utländska företag – oftast multinationella ”giganter” – som är intresserade av den svenska marknaden blivit allt vanligare kunder.²⁰⁹

Kategorin *intresseorganisationer/idéerörelser* har sedan länge omfattats av starka påtryckargrupper. Här finns möjligen organisationer som tidigare, i och med de korporativa arrangemangen, kunde delta formellt i beslutsprocessen – företrädesvis i kommittéväsande och förvaltning.²¹⁰ Det är tänkbart att korporatismens beslutstraditioner och kontakter som då knöts ännu banar organisationernas väg fram till politik och förvaltning. Men de inarbetade kanalerna kan också ha försvunnit med resultatet att behovet av utomstående resurser ökar för att nå fram till beslutsfattarna. *Intresseorganisationer/idéerörelser* är samtidigt en vid kategori. Mot bakgrund av det resonemang som säger att utvecklingen går mot en tydligare intressegruppspluralism

är det möjligt att nya påtryckarorganisationer växer sig starka samtidigt som ett ökat antal konkurrenter gör det svårare att komma till tals. I högre grad än de traditionellt inflytelserika organisationerna – företrädesvis arbetsgivarorganisationer och fackförbund – saknar de rimligen politiska nätverk och egna informationsavdelningar med följden att det skapas en marknad för PR-byråernas kompetens och kontaktnät.²¹¹

Arbetsgivarorganisationer, fackförbund och statliga företag har tidigare haft givna platser i det korporativa beslutsfattandet. De är enligt traditionen starka påtryckargrupper med stor erfarenhet från politiskt deltagande. Troligen har de i jämförelse med de flesta övriga organisationer mer genomgående specialiserade informationsavdelningar och uppbyggda nätverk, vilket kan bidra till att de hamnar snäppet under *organisationer/idéerörelser* i rangordningen.²¹²

Myndigheter/verk hamnar på sjunde plats men förekommer i fyra fall. Vi såg tidigare att några statliga verk på kommunikationsområdet anser det nödvändigt med lobbyorganisationer för att profilera sig gentemot beslutsfattare. Också *landsting, kommuner och kommunala företag* hamnar långt ner på rangordningen, men att de överhuvudtaget förekommer i PR-företagens kundkrets visar att de professionaliserade villkoren kan gälla även för dem. Förutom krav på professionalisering allmänt sett tyder detta på en politisk situation där till viss del skattefinansierad verksamhet, som förväntas agera i allmänintressets sak konkurrerar med andra grupper om opinionen och beslutsfattarnas uppmärksamhet.²¹³

I likhet med både Månström, Carlberg och den undersökning som presenterades i föregående kapitel får vi ett resultat som visar att det främst är näringslivet som nyttjar den öppning mot den politiska beslutsprocessen som konsultverksamheten utgör.²¹⁴ Detta väcker frågan om vilken storlek av företag det rör sig om. Konsulterna ombads därför att placera in sina svenska företagskunder i fyra olika storlekskategorier; *bland de 20 största, stora (500 anställda eller fler), medelstora (50–500 anställda), och mindre/små (upp till 50 anställda)*²¹⁵. Enligt denna indelning hör de flesta företagskunderna hemma i kategorin *stora företag*, med en knapp skillnad hamnar *medelstora företag* på andra plats och de *tjugo största* på tredje plats. *Mindre/små* företag förekommer i liten utsträckning i jämförelse med de övriga tre kategorierna. Detta var också resultatet i Carlbergs undersökning. Därmed tycks inga större förändringar ha skett i det här avseendet under de senaste 10 åren. Det framgår däremot inte av Carlbergs undersökning i vilken utsträckning utländska/internationella företag förekommer. Kanske var kundgruppen försumbar eller

så pass liten att den inte uppmärksammades i undersökningen.

Resultatet ger oss anledning att tro att de allra största företagen i stor utsträckning har egna informationsavdelningar som även tar hand om externa relationer gentemot opinion och beslutsfattare. De agerar rimligen via egna lobbyister och opinionsbildare medan de medelstora företagen saknar spetskompetens och egna nätverk och därför har ett större behov av konsulttjänster. Troligen är det mer kostsamt för dem att anställa denna kompetens än att hyra in den vid behov. Utifrån dessa resultat framträder därmed en ljus sida av verksamheten i och med att den ger en öppning för företag och andra intressegrupper som annars kanske inte hade haft möjlighet att på ett effektivt sätt få ut sina budskap.

I föregående kapitel framträdde emellertid ett motsatt samband mellan företagsstorlek och att konsulter anlitas. Bland de största företagen – de med minst 5 000 anställda – är det mer än tre gånger vanligare än bland företag med 1 000–5 000 anställda att köpa konsulttjänster. Undersökningen visar dessutom att de företag som har egna informationsavdelningar är de som allra flitigast anlitar konsulter. Resultatet aktualiserar frågan om konsultverksamheten egentligen fungerar som ett alternativ för de intressen som inte själva har råd att anställa spetskompetens på PR-området. Kanske är det så att anlita konsulter också ställer krav på uppdragsgivarens egna kunskaper i fråga om att känna till vad PR-byråerna kan åstadkomma och vad är politiskt och mediemässigt genomförbart. Resultatet förstärker än mer att konsultbyråerna är till de resursstarkas fördel, att de i en tidsmässigt pressad situation eller vid behov av en utomstående åsikter och kompetens utöver den egna på området hyr in en PR-konsult. Här blir den mörka sidan av konsultverksamheten tydligare då vi ser att det är näringslivets kapitalstarka grupper som med ekonomiska resurser kan anlita PR-företagen för att ytterligare flytta fram sina positioner i konkurrensen om opinion och beslutsfattare.

Vi har så här långt kunnat konstatera att PR-branschen expanderat och att näringslivet är den dominerande kundgruppen. Står näringslivets grupper därmed för hela den ökade efterfrågan? Ett av Carlbergs resultat var tendenser till ökat intresse hos organisationer och myndigheter.²¹⁶ I tabellen nedan ser vi hur efterfrågan från några olika kundgrupper bedöms vid 9 företag. Alla är överens om att företagets efterfrågan ökat de senaste åren och i fem fall gäller detta även organisationer. Myndigheter och kommuner bedöms endast ha ökat i två fall. Utvecklingstendensen från Carlbergs undersökning har alltså stämt tämligen väl i fråga om organisationer. Den är däremot inte lika tydlig vad gäller myndigheter. Men att det ändå noteras en viss ökad

efterfrågan från både myndigheter och kommuner bekräftar att krav på professionalisering gäller även för dessa instanser.

Tabell 4.12. Har efterfrågan ökat på politiskt anknutna uppdrag de senaste åren?

<i>Från:</i>	<i>Ja</i>	<i>Nej</i>
Företag	9	–
Organisationer	5	4
Myndigheter/verk	2	7
Kommuner*	2	6

Källa: Enkätfråga 2b (se bilaga). *endast 8 svar på kommunfrågan av 9 enkätsvar.

Tendenserna förutspås gälla också för de närmaste åren och ingen av de som svarat på enkäten har iakttagit minskat intresse från någon kundgrupp. Sammantaget betyder detta att efterfrågan på politiskt anknutna uppdrag totalt sett ökat under de senaste åren, att det främst är företag och organisationer som står för ökningen och att detta bedöms gälla även för den närmaste framtiden.²¹⁷

Portarna öppnas för lobbyister?

I och med avkorporativiseringen har formell påverkan till synes stått tillbaka. Politiskt deltagande bär en mer informell prägel med ökad tyngdpunkt på försök till direktkontakter med beslutsfattare och på genomslag i media där nyhetsvärdet är avgörande. En utveckling med pluralistiska tendenser av organisationer och intressegrupper, en klyfta mellan politik och näringsliv samt ett snabbare politiskt tempo med ökade krav på politiker och tjänstemän är också viktiga hållpunkter i sammanhanget. Den sammanlagda effekten för dem som arbetar för att påverka politiken är att de möter en ökad konkurrens om beslutsfattarnas uppmärksamhet och krav på ett mer professioniserat politiskt deltagande.

Detta må vara en förenklad sammanfattning men den utgör bakgrunden till varför den politiska konsultmarknaden undersöks. Även om syftet med den här undersökningen inte är att belägga orsakerna till den ökade betydelsen av informell påverkan är det av intresse att ytterligare klarlägga vad som har effekt på konsultmarknadens utveckling och därmed kunna säga något om framtiden. Här ges möjligheten att se detta utifrån konsulternas perspektiv.

Många av argumenten som framkom under intervjuerna till varför

informellt politiskt deltagande blir allt viktigare, hänger samman med ett generellt resonemang som säger att gamla politiska strukturer är under förändring och att samhället blivit allt mer komplicerat. Diskussionen om ett ökat politiskt tempo med fler beslut som skall fattas och krav på ökad snabbhet hos utredningsväsendet bidrar till att konsultbranschen expanderar. Politiken har komplicerats med mer svårlösta frågor. I jämförelse med en mer solid och lugn politisk situation ökar behovet av effektiva och kunniga lobbyister. Framtida ärendens opinionskänslighet spelar också roll; ju mer opinionskänslig en fråga är desto större är behovet av kommunikativa insatser. En stor politisk sfär med många aktörer och ett ökat antal starka branschorganisationer bidrar till ett större behov av PR-kunskaper då massinformation och propaganda inte är lika genomslagskraftigt som förr. Istället har individens ställningstagande, direkta väljarkontakter, kontaktnät och långsiktiga relationer fått ökad betydelse.

Betydelsen av informellt politiskt deltagande speglas också av den partipolitiska utvecklingen. Den svenska blockpolitiken och partibundenheten ses som ett hinder i lobbysammanhang. En fragmenterad partipolitik däremot – med partiernas svagare förankring och flytande gränser dem emellan – tros istället öka möjligheterna för lobbyister, liksom ”ett parti med stort inflytande men utan åsikter”. Vad gäller förhållandet mellan den politiska situationen och förutsättningarna för ökad efterfrågan på lobbyuppdrag under den närmaste framtiden, påpekas att valutgången 1998 har en viss effekt. En socialdemokratisk regering medför nämligen fler uppdrag för PR-byråerna på grund av att den för en mindre företagsvänlig politik än vad det borgerliga blocket skulle ha gjort.

Den kategori av politiska beslut som påverkar företagen påstås också öka och samtidigt finns en uppfattning om att avståndet mellan politiker och företagare växer. Men företagen upptäcker att det är möjligt att påverka om man gör det *rätt*, exempelvis att agera remissinstans utan att vara tillfrågad. Påverkar gör också perioder då företagen ser sina interna resurser minska. De har då inte råd att hålla sig med en egen informationsenhet utan köper in sådana tjänster vid behov.

Internationalisering och Sveriges EU-inträde tycks också bidra till en större PR-marknad. Svenskt deltagande i EU-politiken ses som en potentiell marknad. Flera av PR-byråerna har haft EU-relaterade uppdrag men endast ett fåtal av PR-byråerna har egen representation i Bryssel. Detta är emellertid inget måste för att arbeta med EU-anknutna uppdrag eftersom uppdragen likväl kan innebära att hantera den svenska opinionen i EU-frågor eller att informera om sådant

som har sitt ursprung i den europeiska lagstiftningen.²¹⁸

Det finns således många infallsvinklar till vad som påverkar omfattningen av lobbying och opinionsbildning. Flera av de argument som kommer fram här togs upp i tidigare stycken och bekräftas således av dem som deltagit i intervjuundersökningen.

Det informella politiska deltagandets roll speglas alltså även av det politiska läget. Hur ser då detta ut och hur kan det tänkas inverka på betydelsen och behovet av lobbying och opinionsbildning? Med resultatet av 1998-års valutgång; en socialdemokratisk regering – beroende av vänsterpartiets framflyttade positioner och ett högljutt miljöparti – ser sannolikt näringslivet det angeläget att försöka driva på politiken mot en mer företagsvänlig utveckling. Regeringsbildningen förutspåddes strax efter valet att bli svag och instabil från oppositionen hördes varningar för omval. Den politiska situationen är med andra ord inte given på samma sätt som tidigare när väljarnas agerande var mer förutsägbart och blockgränserna var tydligare. En större osäkerhet har kommit att prägla politiken. Partierna framstår idag också som mer splittrade än förr. Under det gångna året har exempelvis en intern splittring märkts tydligt hos socialdemokraterna och centern i EMU-frågan, men också i hållningen till EU överhuvudtaget hos vänstern och miljöpartiet. Det tidigare samarbetet mellan socialdemokraterna och centern avslöjade också oenigheter inom centerpartiet. Samarbetet kan också ses som en indikation på att partiprofilerna fragmentiserats liksom flexibiliteten i partiernas ståndpunkter tycks ha blivit större. Kanske kan man också vända på resonemanget och säga att det skett en likriktning av partipolitiken där vi kan skymta en svagare traditionell ideologisk förankring i vardagspolitiken till förmån för en mer gemensam politik som lösning på dagens problem.

Med den rådande politiska utvecklingen kan lobbying mycket väl antas få ökat genomslag i de politiska besluten. Med kombinationen av otydligare partilinjer eller om man så vill en likriktning av partipolitiken och mer komplicerade frågor, ökar rimligen chanserna för att lyckas med lobbying mot enskilda ledamöter. Att etablera långsiktiga relationer med ledamöter och förse dem med information kan tänkas slå mycket väl ut. När politikerna är svaga är de lättare byten för påtryckningar från utomparlamentariska aktörer. Om vi väljer att se den politiska situationen i ett mer kollektivistiskt perspektiv bidrar den till sannolikheten att påverkan via media och opinioner får genomslag på det politiska kollektivet.

Många aktörer är troligen inte sena att se de möjligheter dagens politiska situation medför. Men tempot är uppskruvat och påtryckar-

grupperna många. Att effektiv påverkan kräver kunskap om politiken och underlättas av politiska nätverk framgick i tidigare avsnitt. chanserna är därför störst om påtryckningarna är välplanerade och sker på *rätt sätt*. Sammantaget tyder utvecklingen på en mängd förutsättningar som innebär fortsatt god marknad för PR-företagens politiska verksamhet.

Sammanfattning av verksamhetens karakteristiska drag

Teoretiskt gör vi en åtskillnad mellan olika informella vägar till inflytande; direkta kontakter – lobbying – och indirekt påverkan – opinionsbildning – via eget deltagande i debatten eller via kontakter med media. Indelningen är inte lika lätthanterlig empiriskt som i teorin, men i analytiskt syfte är den en användbar utgångspunkt och ett sätt att göra informell påverkan mer lättöverskådlig. Men att på ett bra sätt sammanfatta PR-företagens arbetssätt är ändå inte helt lätt.

Konsulternas arbetsmetoder beror av hur ärendet är beskaffat och vilken eller vilka målgrupper som är betydelsefulla i sammanhanget. Även om förmånsbilsfrågan och fallet med Redareföreningen är exempel på hur den politiska konsultverksamheten kan fungera tycks det inte finnas några särskilda standard- eller typuppdrag som vi kan utgå ifrån. Istället är uppdragens variation stor i fråga om exempelvis sakinnehåll, målgrupp, tidsperspektiv och arbetsinsatser. Företagen utvecklar dessutom egna modeller för hur uppdragen utförs vilket generellt sett rimligen ger variation mellan hur PR-företagen går tillväga. Med en bakgrund från artiklar, riksdagsdebatt och tidigare undersökningar har jag undersökt valda arbetsmetoder. Utifrån dessa kan vi emellertid hitta vissa karakteristiska drag för verksamheten.

De ärenden som drivs med hjälp av PR-företagen kan vara både ”gamla” frågor som är aktuella och redan står på den politiska dagordningen, och ärenden som tidigare inte tagits upp till debatt eller för tillfället legat nere. För uppdragsgivarnas del kan det alltså handla både om ett behov av att dra uppmärksamheten till sig i frågor som är nya för debatten och den politiska agendan, och att göra inlägg i en redan pågående debatt och att påverka beslut i en viss riktning. Till stor del arbetar PR-företagen med frågor som redan är aktuella och initiativen till uppdragen kommer företrädesvis från kunden. Det sker emellertid i enstaka fall att konsultföretagen kontaktar en potentiell kund som de anser borde ha intresse av den politiska utvecklingen i någon speciell fråga.

I det inledande skedet av uppdragen sker en noggrann analys.

Uppdragens innehåll och möjligheter sätts i perspektiv till det politiska och opinionsmässiga läget. Centralt är att definiera ärendets mål och att precisera de budskap som skall framföras. Kunden kan i detta skede få hjälp med forskning efter fakta i ärendet. De argument som skall driva ärendet framåt kan på så vis formuleras. Vanligt är också att försöka hitta grupper som delar intresse för frågan – det vill säga att försöka sammanföra koalitioner. Något förenklat är det resultatet av dessa insatser som sedan avgör hur uppdraget utförs.

Att opinionen är viktig för att nå beslutsfattarna framgår tydligt av undersökningen. I avsnitten där vi utgick från några artiklar om ämnet fick vi inblick i utvecklingen av media. Vi fick också veta att media särskilt i opinionsbildande syfte är en viktig kanal. De två fallen som vi tagit del av lite närmare – förmånsbilsfrågan och Redareföreningen – är exempel på frågor där media var betydelsefulla kanaler. I fallet Redareföreningen skötte Rikta kontakterna med media och arrangerade pressmöten. Från politiskt håll fick man det gensvar som strategin avsett och uppdraget föll väl ut. Detta är ett av några olika sätt att gå tillväga på men det sker enligt enkätsvaren tämligen ofta. Det vanligaste är att journalister förses med faktaunderlag men artiklar skrivs också direkt vid PR-företagen. Kontakterna mellan journalister och PR-företag är täta och bedöms, bortsett från ett par fall, vara viktiga för uppdragets utgång. I enkäten bedömdes vikten av kontakter med media ha ökat de senaste åren. Detta är också i linje med resultaten i Wahlgrens undersökning som visade att goda kontakter med redaktioner är något som kan ha betydelse för att man skall bli publicerad.

Hur de arbetsmetoder som kan tänkas syfta till direkt påverkan skulle preciseras i enkäten var inte lika självklart som metoderna som syftar till indirekt påverkan. Av de arbetsätt som konsulterna fick ta ställning till framträder bevakning av beslutsprocessen och att arrangera möten mellan uppdragsgivare och beslutsfattare som allra vanligast. I enkäten uppgavs "relationsbyggande" insatser – att kunden får möjlighet att träffa beslutsfattare vara särskilt betydelsefulla. Att skriva underlag till eller färdiga motioner och remisser förekommer men är inte särskilt vanligt. Att personligen diskutera kunders ärenden med personer som har inflytande över beslutsprocessen sker ofta i fyra av de nio fallen.²¹⁹ Samtidigt visar enkätsvaren att PR-företagens kontakter med departement och riksdagsutskott inte är lika frekventa som med journalister. Men svaren tyder ändå på att kontakterna i några fall är rutinerade. Med undantag för två fall bedöms de dessutom vara *nödvändiga/viktiga* för att man skall lyckas bra med ett uppdrag. I enkäten bedömdes i ett fall att vikten av personliga

kontakter har ökat de senaste åren.²²⁰

Centralt för den politiska konsultverksamheten är att via opinion eller mer direkt hjälpa uppdragsgivare att nå fram till och påverka beslutsfattare eller andra som kan tänkas ha inflytande över beslutsprocessen. Personliga kontakter uppges vara frekventa och viktiga i arbetet och det framgår att konsulterna i viss mån diskuterar kunders ärenden med beslutsfattare. Det ger ett första intryck av att konsulterna söker upp beslutsfattare och tjänstemän för att å uppdragsgivarnas vägnar påverka dem direkt. Intervjuerna visar emellertid att detta är ovanligt. I de fall en diskussion äger rum mellan konsult och beslutsfattare om en uppdragsgivares ärende tycks det ske inom ramen för en redan etablerad relation. Detta behöver emellertid inte ske i syfte att påverka, var å andra sidan gränsen går mellan att påverka och informera är oklart. Liksom tidigare undersökningar visat kan jag konstatera att det i första hand handlar om att skapa förutsättningar för uppdragsgivare att nå fram till beslutsfattarna. Detta kan som vi redan sett ske genom att konsulten sammanför kunderna med dem. Däremot framför uppdragsgivarna i huvudsak själva sina budskap till beslutsfattarna.

Generellt styr uppdragets natur valet av strategi och arbetsinsatser. Men det tycks också finnas en del skillnader mellan hur de olika PR-företagen går tillväga. Ett par företag tycks arbeta ”närmare” beslutsprocessen med en något tydligare inriktning på insatser som syftar till påverkan av mer direkt slag. Andra väljer insatser av mer opinionsbildande karaktär. Uppdragens beskaffenhet och skillnaderna mellan hur PR-företagen väljer att arbeta gör att variationerna för hur uppdragen utförs därmed är stora. Det kan vara fråga om mindre insatser; att skriva en enstaka artikel eller undersöka det politiska läget i någon viss fråga. Det kan också vara fråga om att lägga upp en hel handlingsplan som förebereds noggrant från grunden och som kan omfatta både opinionsbildande insatser och inslag av mer direkt påverkan. Förmånsbilsfrågan och även fallet med Redareföreningen utgör ett exempel på större insatser som innehöll flera olika moment med både indirekt och direkt påverkan.

Det spekuleras ofta att Sverige går mot en politisk utveckling i amerikansk anda. Möjligen går det i vissa fall att genom konsultföretagen agera eller bevaka politik och beslutsprocess utan att uppdragsgivaren i fråga behöver skylta med sin närvaro. Men att vi nu skulle ha kommit till det stadium som Vaverka förutspår med så kallade guns-for-hire-lobbyister som utan urskillnad säljer sina tjänster till dem som kan betala framstår som något överdriven. Det finns vid flera PR-företag områden man inte arbetar med samt att man på

grund av principiella skäl eller personliga åsikter inte åtar sig vissa typer av uppdrag. Det har också hänt att man tackat nej till att ta uppdrag då kunden inte varit öppen med information eller att uppdraget bedömts sakna politisk och opinionsmässig bäring. Vaverka hävdade också att koalitioner mellan intressen i svensk politik är närmast obefintlig men att detta sätt att agera, liksom i amerikansk politik, troligen kommer att bli vanligare. En slutsats är därmed att PR-byråerna bidrar till detta eftersom det är vanligt att konsulterna manar sina uppdragsgivare att gå samman med andra grupper för att öka möjligheterna till effektiv påverkan.

Avgörande för vilka uppdrag PR-byråerna arbetar med är givetvis den egna kompetensen och expertisen. En av Månströms slutsatser var att konsulterna helst åtar sig uppdrag inom ramen för den egna politiska linjen. Detta framträder i viss mån även här. Men utifrån det faktum att vi sett att just partipolitisk bakgrund är mycket vanligt, kunde man också här ha förväntat sig ett mycket tydligare samband. Möjligen är det så att de som efterfrågar PR-företagens tjänster redan via kontakter eller rekommendationer är medvetna om konsulternas partipolitiska kopplingar och vilken kompetens de besitter. Därmed finns en gemensam linje och utgångspunkt redan från början. Skillnader mellan den egna politiska linjen och var på höger-vänsterskalan uppdraget hör hemma, blir således inte något som en konsult behöver ställas inför i det dagliga arbetet och är därför inget man generellt funderar över. En annan möjlig anledning till varför resultatet inte blir lika tydligt som i Månströms undersökning är att den ideologiska förankringen hos uppdragsgivarnas frågor kan ha minskat. Nu kan det i större utsträckning än tidigare vara fråga om specifika branschintressen och problem som saknar en given partipolitisk hemvist och som det därför är svårt att få gehör för via de traditionella partipolitiska kanalerna.

Politisk konsultverksamhet ur demokratisk synvinkel

Inledningsvis presenterades en idealmodell för vad som bör karakterisera ett demokratiskt styrelseskick. Demokratin bör fungera som en *dialog – ett samtal medborgare emellan* som skall förverkliga *medborgarstyrelsen*. Synsättet ställer ett flertal krav på hur en sådan dialog bör utformas. Under diskussionens gång har vi återkommit till två av dessa; de *folkvaldas kontroll över den politiska dagordningen* och att *samtalet omges av offentlighet*. De utgör tillsammans den demokra-

tiska ”synvinkel” ur vilken konsultverksamheten har belysts. Det är nu dags att knyta ihop säcken med en sammanfattning av de effekter den politiska konsultverksamheten har på *samtalet medborgare emellan* och därmed på *medborgarstyrelsen*.

Effekter på det offentliga rummet – tillgänglighet och öppenhet

Demokrati som dialog ställer krav på offentlighet. Inledningsvis beskrevs detta som ett offentligt rum dit alla skall ha tillträde och samma möjlighet att göra sig hörda. Offentligheten fungerar som ett filter för de argument som ligger till grund för politiska beslut. Filtret släpper inte igenom argument utan förankring och hållbarhet. Det är alltså argumentens innehåll som skall vara avgörande och inget annat. Frågan är nu om den politiska konsultverksamheten verkar i linje med detta ideal.

Vi har sett att den politiska konsultverksamheten främst går ut på att med olika handlingsplaner bistå företag och organisationer med flera att påverka opinion och politiska beslut. Det kan vara fråga om allt från små punktinsatser till mastodontprojekt. I processen som syftar till att slå fast hur man skall gå till väga har diskussion och analys av ärendet mellan konsult och uppdragsgivare en framskjuten plats men här saknas insyn för allmänheten. Vi har sett att när handlingsplanen utformas är det frågans beskaffenhet, budskap och målgrupp som står i centrum. De för situationen ”optimala verktygen” garanterar på intet sätt att frågans argument kommer ut i offentlighetens ljus och därmed kan stötas och blötas – det vill säga passera genom offentlighetens självcensurerande filter.

Men samtidigt framträder konsultbyråernas policy som kräver att de frågor som de får i uppdrag att driva inte får vila på tveksamma grunder. De måste ha verklighetsförankring. Uppdragsgivarnas förväntningar kan också tas ner och bearbetas till en nivå som är gångbar. Här får den politiska konsultverksamheten något av en filterliknande funktion eftersom argument som bedöms vara dåligt förankrade eller inte ha någon framtid sorteras bort. Att sammanföra intressegrupper i koalitioner är vanligt. Detta bidrar till att de argument som skall vara drivande för frågor kommer ur ett bredare intresse istället för ett privat och snävt intresse. Ur frågor som drivs av förenade intressen får vi med större sannolikhet argument med bättre förankring.

Vi har sett att det finns två huvudsakliga varianter för politisk

påverkan; indirekt påverkan som är av opinionsbildande karaktär och direkt påverkan som syftar till mer direkta kontakter med beslutsfattare. Att skapa opinion i en fråga innebär rimligtvis att åtminstone någon form av information görs tillgänglig för en större allmänhet eller åtminstone den grupp som kan tänkas ha intresse i frågan. Detta ökar möjligheterna till en öppen debatt och att argument kan övervägas. I uppdragens inledande skede utreds ärendena noggrant. Budskapen som förs fram underbyggs av efterforskning och expertutlåtanden och innehåller således en god portion faktamässig information.

Men vi skall inte glömma bort att budskap och argument formulerats med syfte att påverka och att genomslag i media spelar en central roll för opinionsbildningen. Förmågan att möta kraven på nyhetsvärde är avgörande. Här framträder en risk att argumentens egentliga innehåll kommer i skymundan för krav på formuleringar och nyhetsvärde och att argumenten inte konkurrerar på jämlika villkor. Här växer en positiv bild fram av konsultverksamheten eftersom den erbjuder kompetens som gör det möjligt för fler att göra sig hörda. Men faran ligger i att debatten som förs, och som konsultverksamheten bidrar till, blir likriktad och utan objektivitet. Med en sådan situation minskar möjligheterna till att den debatt som förs inte har den vitalitet som behövs för att alla argument skall kunna komma fram och få en saklig belysning.

Direkt påverkan – lobbying – syftar ofta på personliga uppvaktningar av beslutsfattare. En sådan distinktion skulle i det här fallet bli missvisande i försöken att beskriva den politiska konsultverksamheten eftersom det visade sig vara ovanligt att konsulterna själva söker upp beslutsfattare å uppdragsgivares räkning. Undersökningen visade däremot att långsiktiga relationsbyggande insatser är viktiga och att det är vanligt att föra samman uppdragsgivare och beslutsfattare i personliga möten. Här ges beslutsfattarna möjlighet till att få fakta och information som ger bättre beslutsunderlag. Men jag vill påstå att konsultverksamheten här samtidigt bidrar till att det är förmågan till personliga möten med beslutsfattare som blir utslagsgivande istället för argumenten. Denna förmåga är rimligen nära förbunden med resurser och nätverk. Med kriteriets offentlighetskrav som utgångspunkt ligger det rimligtvis en fara i att nätverken i hög grad avgör hur ärenden drivs och i vilka former de diskuteras. Här saknas garantier för allmänhetens insyn och möjlighet till kritisk granskning. Det är rimligt att anta att dessa effekter förstärks när formerna kring politiska möten blir informella. Beslutsprocessen får en prägel av både oöverskådlighet och oförutsägbarhet vilket medför att allmänheten får svårare att greppa politiken och kritiskt granska vad som ligger

bakom de politiska besluten. Effekterna är en för allmänheten mindre tillgänglig politik och minskade möjligheter till insyn.

Effekter på de folkvaldas kontroll över dagordningen

Vi drar oss till minnes att kravet på de folkvaldas kontroll över dagordningen inbegriper att både förutse kommande samhällsproblem och att fatta besluten. De folkvaldas möjlighet till kontroll över dagordningen är nära förbunden med kraven på offentlig öppen debatt.

Kampen om uppmärksamhet och de höga journalistiska kraven innebär att det inte är helt lätt att komma till tals. Därmed hjälper konsultverksamheten fram argument som vi kanske annars skulle gått miste om. För beslutsfattarna medför detta större möjligheter att förutse kommande samhällsproblem och bidrar på så sätt till att den politiska dagordningen kan komma ur en breddad debatt. Vi har å andra sidan också varit inne på diskussionen om faran för en likriktad debatt vars syfte endast är att påverka och väcka uppmärksamhet till skillnad från att upplysa objektivt.

Opinionsbildning kan ses som ett sätt att förankra argument genom att upplysa en större allmänhet och genom den skapade opinionen nå fram till beslutsfattarna. Det finns i demokratiskt hänseende emellertid bättre och sämre sätt att göra detta. Vi har sett att många arbetsmetoder används vid konsultföretagen och att uppdragens utförande planeras noga. Men med en politisk konsultverksamhet ökar rimligtvis sannolikheten för omfattande strategier och samordning i politiska påverkansförsök. Kampanjer och stora mediala pådrag, i kombination med påverkan av mer direkt karaktär, blir vanligare och än mer strategiska och välplanerade. Vissa frågor och grupper får således ett försprång och kommer lättare upp på den politiska dagordningen. Här finns risk för att privata enskilda intressen får förtur till de folkvalda. Under massiva påtryckningar får de allt svårare att värja sig mot särintressens – i det här fallet främst näringslivets – inflytande.

Konsultverksamheten medverkar till att skapa nätverk mellan uppdragsgivare och beslutsfattare. Detta bidrar till att intressegruppers representanter kommer nära beslutsprocessen. Här får beslutsfattarna information direkt från dem som besluten berör. Beslutsfattare och uppdragsgivare får därmed möjlighet att komma tillrätta med eventuella missförstånd och brister i kommunikationen. Men det finns risk för att informationen som ligger till grund för besluten blir enahanda då enstaka intressen kan tänkas dominera i beslutsfat-

tarnas närhet. I dessa sammanhang framträder framför allt näringslivet. Det såg vi när vi undersökte PR-företagens kundgrupper. Framträder en bild av en grupp företag som med spetskompetens och kontaktnät på uppdrag av organiserade intressen har möjlighet att påverka hur den politiska dagordningen ser ut.

Samtalet medborgare emellan: Konsultverksamhetens två ansikten

Kan då konsultverksamheten betraktas som ett bidrag till samtalet medborgare emellan och därmed till medborgarstyret?

Att kunna påverka är ett av en fungerande demokratis fundament. Frågan är sedan vad olika sätt att påverka och delta i politiken har för effekter på att beslut fattas i demokratisk ordning. Definitionen av demokratin som ett samtal medborgare emellan är – trots att den preciseras av en rad kriterier – till synes abstrakt och som modell säger den oss heller inget om exakt hur den skall användas.²²¹ Här har emellertid tanken varit att undersöka hur politisk konsultverksamhet fungerar, att hitta karaktäristiska drag och få grepp om verksamhetens omfattning. Resultaten har sedan diskuterats utifrån den demokratiska idealsituationen i syfte att belysa politisk konsultverksamhet ur en demokratisk synvinkel.

I demokratiforskningen framträder ofta styrelseskickets ljusa och mörka sidor. I diskussionerna som förts ovan är det just detta som sker. Något entydigt svar på frågan om PR-byråerna utgör ett bidrag eller inte till dialogen medborgare emellan kan därför inte ges. Det är emellertid möjligt att se vad som präglar de två sidorna och vad detta i sin tur innebär för det demokratiska samtalet.

Den ljusare sidan visar oss en politisk konsultverksamhet som bidrar till att fler intressen kan komma till tals. I kampen om uppmärksamheten finns konsultfirmor till hands som med journalistisk och politisk kompetens kan bistå intressegrupper att göra sina problem hörda. Det handlar om att leta reda på fakta och kunna omformulera fakta och problem till argument och formuleringar som möter kraven på nyhetsvärde och politiskt språk. Ännu ett problem belyses och därmed breddas debatten med fler argument som når ut i offentlighetens ljus. Genom konsultföretagen kan intressegrupper som saknar egna nätverk komma i kontakt med beslutsfattare som med ny information ges bättre möjlighet att förutse kommande samhällsproblem och att fatta bättre grundade beslut.

Den mörka sidan visar en politisk konsultverksamhet som funge-

rar som en extra resurs för ekonomiskt starka grupper med tyngdpunkt på näringslivets allra största och mest inflytelserika aktörer. Ekonomiska resurser blir således utslagsgivande för vilka intressen som konsultverksamheten främjar och det är de resursstarkas argument som ljuder allra starkast. Konsultverksamheten bidrar till en ensidig debatt som endast syftar till att påverka och som saknar objektiv information. Genom att initiera ärenden skaffar de sig direkt inflytande över beslutsprocessen och skapar en debatt som kommer ur privata intressen. Fokus på personliga möten och att skapa långsiktiga relationer leder till otydliga gränser mellan uppdragsgivare och beslutsfattare. Informationen till beslutsfattarna blir ensidig och de förlorar kontrollen över dagordningen till fördel för uppdragsgivaren.

De båda sidorna är kanske lite väl hypotetiska men kan liknas vid två extremer som visar den politiska konsultverksamhetens två ansikten. Men utan att förneka den ljusa sidan framträder två tydliga konflikter i ljuset av de ideal vi satt upp; effekterna av personliga kontakter och betydelsen av ekonomiska resurser. Detta innebär inte att samtalet eller dialogen skall betraktas som stängt för dem som varken besitter det ena eller det andra. Poängen är snarare att den politiska konsultverksamheten innebär förtur för vissa grupper – särintressen som kan flytta fram sina positioner, skaffa sig förtur till beslutsfattarna och den politiska agendan och därmed medför en öppning för dem att dominera samtalet.

Vi kan också se att konsultverksamheten erbjuder möjligheter att i strategiskt syfte bestämma *vem* som skall få veta *vad* och *när*. Återigen vill jag påpeka att dialogen i och med detta nödvändigtvis inte plötsligt försvinner eller ens långsamt ebbar ut. Men att det med hjälp av expertis är möjligt att styra bort debatt och argument från ”offentlig konfrontation” och föra ut vald information där det passar, får slutligen effekt på det samtal som förs.

Inledningsvis sa vi att det som är gemensamt för de båda kriterierna är att medborgarna förutsätts vara *jämlika*. Det offentliga rummet skall vara öppet för alla och dagordningen skall inte sättas utifrån enskilda och privata intressen. Betydelsen av resurser och kompetens för att komma till tals påminner oss om att politiskt deltagande i praktiken inte sker på jämlika villkor. Påminnelsen blir särdeles tydlig i det här fallet eftersom det är fråga om politiskt deltagande för reda pengar.

Vi har sett att nätverk och personliga kontakter är viktiga, både i uppdragens inledande skeden och i själva syftet med verksamheten. Vi har diskuterat vad detta kan betyda för öppenhet och dagordning-

ens utseende och kunde konstatera att debatten, politiken och beslutsprocessen blir mer oöverskådlig och därmed svårtillgänglig – det blir svårare att både delta i och lyssna till samtalet. Liksom att vi förutsätter jämlikhet mellan medborgare förutsätter vi att styrelseskicket främjar att beslutsprocessen håller en hög nivå av ”genomskinlighet”. På bland annat denna tankegång kan lagstiftningen om offentlighetsprincipen sägas bygga.²²² Detta ställs på sin spets av den politiska konsultverksamheten eftersom det är fråga om att genom politiskt och journalistiskt kunnande rita upp riktlinjerna för och arrangera hur politiskt deltagande skall gå till. Detta bidrar till att vi får ett samtal som lider av, som vi redan nämnt, svårtillgänglighet men också av oförutsägbarhet.

Det finns också en risk att en ökad betydelse av strategiskt planerad opinionsbildning och påtryckningar av mer direkt slag leder till en mer ensidig och subjektiv debatt och diskussion inom politiken. En utveckling mot informellt och professionaliserat politiskt deltagande ställer därför större krav på beslutsfattare, media och enskilda medborgare i fråga om att värdera information utifrån dess bakomliggande syften och avsändare. Ökad medvetenhet förefaller vara en förutsättning för att vi skall kunna föra ett demokratiskt samtal som präglas av *tolerans och upplyst förståelse*.

Den verksamhet som PR-företagen bedriver i syfte att påverka politiken kan totalt sett knappast betraktas som särskilt omfattande. Men mot bakgrund av vad vi har fått veta om PR-branschens utveckling och om faktorer som bedöms bidra till varför politiskt deltagande i form av lobbying och opinionsbildning ökar, finns det anledning att tro att politisk konsultverksamhet står inför viss fortsatt framtida expansion. Vid sidan av verksamhetens positiva sidor har vi kunnat konstatera att det ur demokratisk synvinkel finns flera invändningar mot lobbying och opinionsbildning på konsultuppdrag. I ett av de inledande avsnitten refererades också starka kritiska röster mot verksamheten. En eventuell ökad efterfrågan av PR-företagens politiskt anknutna tjänster ger vid handen ett framtidsscenario där de negativa inslagen riskerar att bli något slags vedertagen praxis för hur politiskt deltagande går till.

Vi får bortse från möjligheten att finna en ”arkimedisk punkt” som lösning på de problem som har diskuterats. En möjlig lösning skulle kunna vara att införa någon form av lagstiftad kontroll av lobbyister. Idén har framförts i de motioner med krav på registrering som vi tog del av tidigare. Många tycks vara överens om att en kontroll behövs även om konkreta förslag på hur en sådan skall vara utformad saknas. Med någon form av registrering kan man möjligen

få ökad öppenhet kring lobbying – att beslutsprocessen blir mer genomsiktig även i frågor och sammanhang där lobbyister varit aktiva. En betydande del av problemet ligger i att frågor som drivs av PR-företagen förs in i den privata sfären där, som vi såg tidigare, sekretess som ett ansvar mot kunden, är praxis. När frågorna sedan skall fram till beslutsfattarna finns inget som garanterar öppenhet och insyn. Registrering skulle då kunna fungera som ett slags ersättning för eller komplement till offentlighetsprincipen som inte gäller så länge uppdrag och ärenden befinner sig inom PR-företagens väggar.²²³ Mot denna tanke kan man emellertid anföra erfarenheten från USA där flertalet professionella lobbyister inte låter registrera sig. En lagstiftning skulle således riskera att bli en demokratisk skenreform. Än värre är att en registrering av lobbyister i värsta fall skulle kunna motverka sitt eget syfte. För de mest resursstarka politiska aktörerna vore ett krav på registrering säkert inget stort hinder. Ett storföretag eller en stor och mäktig intresseorganisation skaffar sig utan vidare de verktyg som fordras. För mindre aktionsgrupper, små sammanlutningar och enskilda kan däremot motsvarande krav bli ett effektivt hinder att nå fram till de politiska beslutsfattarna.

En unik strategi för varje unik fråga

Vi har i det här kapitlet fått inblick i politisk konsultverksamhet – lobbying och opinionsbildning som sker på konsultbasis. Genom intervjuer och enkäter riktade till PR-konsulter har vi försökt att ta reda på hur denna verksamhet utvecklats och hur den fungerar. Genom att därefter relatera detta till en idealmodell har vi också kunnat belysa verksamheten ur en demokratisk synvinkel.

Vad vi har fått fram här är främst några huvuddrag utifrån ett perspektiv; PR-konsulternas. För att få ett bättre grepp om den politiska konsultverksamhetens effekter på att beslut fattas i demokratisk ordning är fallstudier ett alternativ. Ett bra exempel på en sådan är Henrik Lundins undersökning av förmånsbilsfrågan. En möjlighet är också att i en empirisk undersökning utgå från PR-företagens kunder som efterfrågar tjänster som syftar till politisk påverkan. Ett tänkbart problem är dock att man i stor utsträckning blir hänvisad till företags och organisationers välvilja.

Men politisk konsultverksamhet, liksom lobbying och opinionsbildning i allmänhet, bör varken betraktas eller undersökas som något isolerat fenomen utan måste för en fullödig diskussion sättas in i ett större sammanhang. Hur politiskt deltagande går till påverkas

nämligen av en rad förutsättningar. Några av dessa är avkorporativiseringen, en alltmer fragmenterad politik, partiernas svagare förankring och fler särintressen – intressegruppspluralism. Dessutom har vi flera gånger kommit tillbaka till problem av helt andra orsaker som beslutsprocessen dras med: bristen på utredningsresurser, det allt snabbare politiska tempot och en påstådd kommunikationsmässig klyfta mellan politiken och andra sfärer i samhället.

Utan att sätta konsultverksamheten i relation till den politiska verklighetsbild som växt fram under skrivandets gång, riskerar studien emellertid att förlora sin poäng. För kanske är det så att i den politiska verklighet och utveckling som skymtar, är informell professionaliserad påverkan det som i allt större grad står till buds för att komma till tals och påverka effektivt. Kanske är det också så att *en unik strategi för varje unik fråga* på ett bättre sätt kan förverkliga demokratin i dagens och framtidens politiska verklighet.

Bilaga: Enkät

1. a. Vilket är Ert företags ungefärliga antal kunder som efterfrågar politiskt anknutna tjänster? _____

b. Hur vanliga är ”rent” politiska uppdrag, dvs uppdrag som endast syftar till att - via opinion eller på annat sätt – påverka beslutsfattare och inte handlar om något annat?

mkt vanliga vanliga ovanliga ej förekommande

2. a. Vilken är den ungefärliga procentuella andelen av företagets kunder som utgörs av privatföretag? _____

b. Markera i storleksordning med 1, 2 och 3 i vilken företagskategori kunderna återfinns:

bland de 20 största Stora Medelstora Mindre

c. I en undersökning 1988 tyckte sig de konsulter som intervjuades se ett ökat intresse från branschorganisationer och myndigheter. Har en sådan utveckling ägt rum under det senaste decenniet/senaste åren vad gäller:

organisationer? Ja Nej

myndigheter och verk? Ja Nej

d. Är utvecklingstendenserna aktuella idag för

branschorganisationer? Ja Nej

myndigheter och verk? Ja Nej

e. Ser Ni ett ökat intresse från andra kundgrupper? Ja Nej
Från vilken/vilka kundgrupper?

f. Ser Ni ett minskat intresse från någon kundgrupp? Ja Nej
Från vilken/vilka kundgrupper?

g. Till vilka kundgrupper hör företagets uppdragsgivare? Rangordna de kundgrupper som förekommer bland företagets uppdragsgivare som efterfrågar politiskt anknutna tjänster med en 1 för den mest frekventa kundgruppen, med en 2 för den näst vanligaste, osv. (utelämna siffra vid den/de som inte alls förekommer)

4. POLITISK PÅVERKAN PÅ KONSULTBASIS

privata svenska företag
 internationella/utländska företag
 arbetsgivarorganisationer
 fackliga organisationer
 annan intresseorganisation/idérörelse
 statliga myndigheter/verk
 kommuner
 landsting
 enskild individ

3. a. I vilken utsträckning bedömer Ni att nedanstående arbetsmetoder använts vid Ert företag i samband med politiskt anknutna uppdrag? Markera med X på skalan *aldrig-alltid*.

Arbetsmetod:	Aldrig	Sällan	Ibland	Ofta	Alltid
Författat artiklar/utkast till artiklar					
Ordnat någon form av pressmöte/bjudit in journalister					
På annat sätt försett journalister med material eller information					
Engagerat utomstående experter eller personer med expertinflytande inom visst område					
Författat remissvar/förslag till remissvar					
Författat underlag/förslag till motioner					
Arrangerat informationskampanj för en viss målgrupp					
Arrangerat informationskampanj med den allmänna opinionen som målgrupp					
Personligen diskuterat kunds ärende/förslag/behov med politiker eller annan med inflytande i beslutsprocessen					
Arrangerat möte mellan kund och beslutsfattare eller annan					
Med inflytande i beslutsprocessen					
Agerat politiskt "utkikstorn", dvs bevakat den politiska utvecklingen i något specifikt ärende åt en kund					
Sammanfört/försökt sammanföra koalitioner mellan kund och annan organisation/företag/verk som kan ha nytta av att driva ett visst ärende					
Bedrivit efterforskningar om fakta i ärende med syfte att formulera argument som kan hjälpa kunden i opinionsbildande syfte eller gentemot beslutsfattare					

Annan eller andra insatser – t.ex: _____

4. POLITISK PÅVERKAN PÅ KONSULTBASIS

b. Bedömer Ni någon av ovanstående arbetsmetoder som särskilt viktig eller betydelsefull?

c. Bedömer Ni att någon eller några särskilda arbetsmetoder blivit viktigare under de senaste åren?

4. Skatta den ungefärliga andelen (%) av företagets anställda som har/har haft: (alternativt vilket är det ungefärliga antalet av företagets anställda som har/har haft:)

- a. - politiskt förtroende uppdrag? _____
- b. - anställning hos politiskt part? _____
- c. - till regeringskansliet knuten tjänst? _____
- d. - till riksdagen knuten tjänst? _____

5. Hur vanligt är det att:

a. - driva ett ärende från grunden dvs att placera ett ärende på den politiska agendan som tidigare inte varit aktuellt eller vid tillfället legat nere/inte varit ämne för diskussion

mkt vanligt ganska vanligt vanligt ovanligt aldrig

b. - påverka/lyfta fram ett ärende som på något sätt redan befinner sig på den politiska agendan i och med debatt, artiklar, utredning, remissförfarande

mkt vanligt ganska vanligt vanligt ovanligt aldrig

6. Hur viktiga bedömer Ni att:

a. – personliga partipolitiska kontakter är för att lyckas bra med ett uppdrag?

absolut nödvändiga viktiga inte särskilt viktiga oviktiga

b. – personliga kontakter är bland tjänstemän och handläggare etc för att lyckas bra med ett uppdrag?

4. POLITISK PÅVERKAN PÅ KONSULTBASIS

absolut nödvändiga viktiga inte särskilt viktiga oviktiga

c. – personliga kontakter bland journalister och andra som representerar media är för att lyckas bra med ett uppdrag?

absolut nödvändiga viktiga inte särskilt viktiga oviktiga

7. Ungefär hur ofta bedömer Ni att företaget/någon på företaget har kontakt med:

a. - departement?

flera gånger per vecka någon gång per vecka flera gånger per månad
någon gång per månad sällan aldrig

b. - riksdagsutskott?

flera gånger per vecka någon gång per vecka flera gånger per månad
någon gång per månad sällan aldrig

c. - journalist/skribent?

flera gånger per vecka någon gång per vecka flera gånger per månad
någon gång per månad sällan aldrig

5. Medborgarna, intressena och transportpolitiken

Samordnad politisk påverkan

Det moderna svenska styrelseskicket präglas, som vi konstaterat i kapitel 3, av att en stor mängd aktörer försöker påverka offentliga beslut. Såväl företag som organisationer utövar lobbying och bidrar regelbundet till opinionsbildningen. Tidigare fanns en viss samordning av aktörernas agerande inom ramen för korporativa arrangemang, men dessa har – enligt huvudresultatet i kapitel 2 – minskat i omfattning under de senaste årtiondena. Till skillnad mot ett system med inslag av korporatism innebär det att vi har fått en ökande mängd aktörer som agerar var för sig. Centralorganisationer och branschorgan har fått en nedtonad roll i och med att de inte får delta som erkända parter i institutionaliserade påverkanskanaler. I stället bygger organisationer och företag ut egna avdelningar för samhällskontakter och försöker själva påverka besluten i en önskvärd riktning.

Detta är emellertid en sanning med modifikation. I själva verket är det viktigt för samtliga aktörer att bygga starka allianser med andra som de kan samverka med. De politiska konsultfirmorna spelar, som vi sett i kapitel 4, en viktig roll i denna verksamhet som mäklare mellan olika typer av aktörer. För en stor och resursstark industrikoncern kan det vara av helt avgörande betydelse om den kan samarbeta med t.ex. en miljöorganisation. Den mindre organisationen kanske själv saknar resurser, men kan i gengäld bilda opinion och utöva lobbying på ett trovärdigt sätt, utan att misstänkas för att ha egna ekonomiska intressen att försvara. Ofta är det inte möjligt att bygga upp något långsiktigt samarbete. Den gemensamma ståndpunkten grundar sig kanske på helt olika utgångspunkter och i nästa beslutsprocess befinner sig industrikoncernen och miljöorganisationen på konfrontationskurser.

I andra fall kan det gemensamma intresset vara mer långsiktigt grundat. Inom flera sektorer har detta uppmärksammats av berörda

aktörer, och de har dragit slutsatsen att det finns inflytande att vinna på att formalisera samarbetet i fastare organisationer. En grupp av organisationer får givetvis en kraftfull politisk potential om den lyckas samla producenter, underleverantörer, fackliga organisationer och brukare för ett långsiktigt strategiskt arbete. Den kraft som en sådan organisation kan utveckla utgör en särskild utmaning för demokratin. De som eventuellt ska bilda en motkraft – det kan exempelvis vara konsumenter eller skattebetalarna – kanske inte alls är lika väl organiserade.

Kommunikationssektorn är särskilt intressant ur detta perspektiv. Området utmärks av att det finns en mängd starka aktörer som har delvis sammanfallande, delvis olikartade intressen. Detta har emellertid inte uppmärksammats i någon större utsträckning inom forskning om de organiserade intressenas roll i svensk demokrati. I fokus för sådana studier har istället stått de politikområden som rymmer tydligare och mer sammanhållna intressegrupperingar. Arbetsmarknadsområdet, som utmärks av de traditionella treparts-relationerna mellan arbetsgivare, arbetstagare och staten, är den sektor som oftast uppmärksammas i sådana sammanhang. I andra hand har sektorer med ett utpräglat tvåparts-system, framför allt jordbrukspolitiken, studerats. Intressegruppskonstellationerna inom kommunikationssektorn är alltså av en helt annan art. Här kan många gånger arbetsgivare och arbetstagare, eller producenter och konsumenter, ha ett gemensamt intresse gentemot liknande grupper i en annan del av sektorn eller i en annan geografisk region.

Inom detta område omsätts stora summor pengar som påverkas av politiska beslut. Utbyggnader och underhåll är till exempel helt eller till största delen beroende av skattemedel och verksamheten påverkas i hög utsträckning av hur regleringar är utformade. Eftersom det i någon mån är en begränsad kaka man slåss om här – både vad gäller skattemedel och kundunderlag – konkurrerar inte bara olika företag, utan även de olika transportslagen mot varandra. Detta har fått till följd att det bildats formella samarbetsorganisationer för de respektive transportslagen. I det här kapitlet ska vi dels undersöka förekomsten av politiska påverkansförsök inom transportsektorn allmänt sett, men också studera närmare hur dessa allianser är uppbyggda, hur de arbetar och vilket genomslag de har. Det faktum att vi inom denna del av politiken kan undersöka en särskild sorts intressekonstellation som till stora delar försummas av den samhällsvetenskapliga forskningen, motiverar att vi ägnar ett särskilt kapitel åt kommunikationssektorn. Ytterst syftar naturligtvis detta till att bedöma vad det innebär för de två kärnkomponenterna i demokratin

som hela vår undersökning fokuserar kring – öppenhet och politisk jämlikhet – att sådana starka allianser av opinionsbildare och lobbyister verkar i vårt styrelseskick.

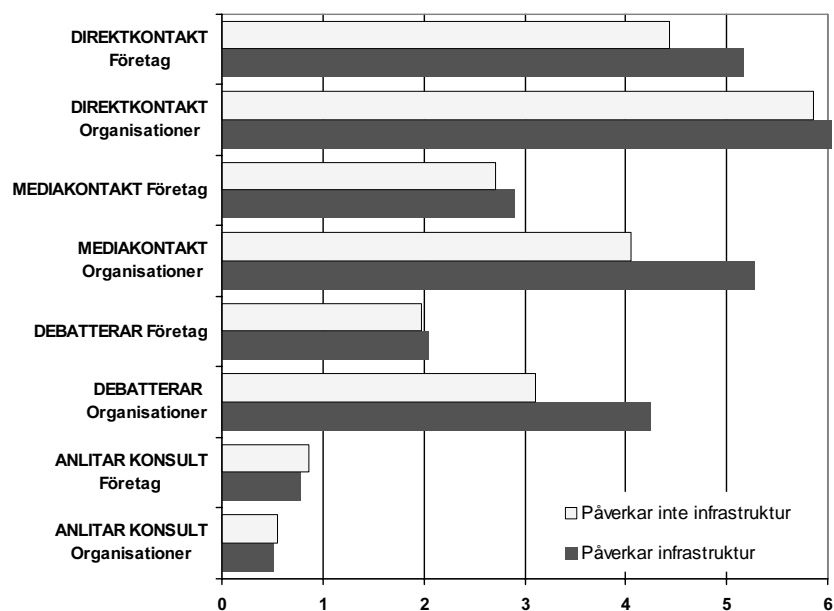
Politisk påverkan inom transportsektorn

Vi har redan i kapitel 3 påpekat att när företag och organisationer försöker påverka politiskt beslutsfattande gäller det i stor utsträckning frågor som berör infrastruktur och transporter. Det är ännu vanligare att man ägnar sig åt konkurrensfrågor, skatter och miljö, men så många som en fjärdedel (27,5 procent) av företagen påstår att när de kontaktar offentliga företrädare, gäller det oftast frågor om infrastruktur och transport. Det spelar ingen större roll om företagen är små eller stora, alla typer av företag intresserar sig för transportfrågorna i ungefär samma utsträckning. Bland organisationerna är det nära en femtedel (18,4 procent) som pekar ut detta område som ett som oftast berörs av deras politiska påverkansförsök. Här finns, som vi sett, vissa skillnader mellan olika typer av organisationer; det är framför allt branschorganisationer, arbetsgivarorganisationer och fackföreningar som själva eller via ombud kontaktar offentliga företrädare för att påverka i infrastrukturfrågor.

Frågan är då om de företag och organisationer som har intresse av att påverka infrastrukturfrågorna är mer eller mindre aktiva i den politiska påverkansprocessen jämfört med andra aktörer.

I figur 5.1 kan vi avläsa hur många kontakter som företag respektive organisationer tar, från att det rör sig om direktkontakter till att man anlitar konsulter. Vi kan då jämföra företag med organisationer, men också se om olika företag respektive olika organisationer skiljer sig åt beroende på om de agerar i infrastrukturfrågor eller ej. Det är det senare som här står i fokus. För företagens del ser vi att det bara är i ett avseende som det finns några egentliga skillnader. Men den skillnaden är mycket intressant att notera, den gäller nämligen direktkontaktarna, den aktivitet som vi benämner lobbying. Uppenbarligen är det så att företag vars påverkansförsök ofta gäller infrastruktur, i större utsträckning än de andra, utnyttjar möjligheten att själva kontakta offentliga företrädare. Nästan 64 procent av dessa företag tar sådana kontakter minst fem gånger per år. Samma tendens gäller även organisationerna, men här är skillnaden störst i mediakontakter och i debattdeltagande, de båda opinionsbildande verksamheterna. I båda fallen tas kontakt i genomsnitt en gång oftare av infrastrukturintresserade organisationer. Generellt sett tar såväl

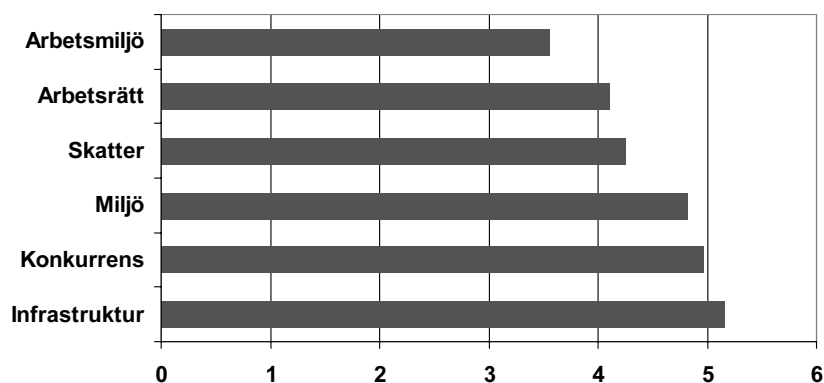
Figur 5.1 Antal kontakter i genomsnitt per år



företag som organisationer med intresse för att påverka infrastrukturfrågor oftare kontakt med offentliga företrädare än vad andra företag och organisationer gör. Undantaget är anlitaandet av konsulter, där det omvända förhållandet råder.

När vi tittar närmare på företagens och organisationernas *direktkontakter*, visar det sig att lobbyingverksamheten är som intensivast just inom denna sektor. Företag som försöker påverka beslut om

Figur 5.2. Antal kontakter i genomsnitt per år: företagen

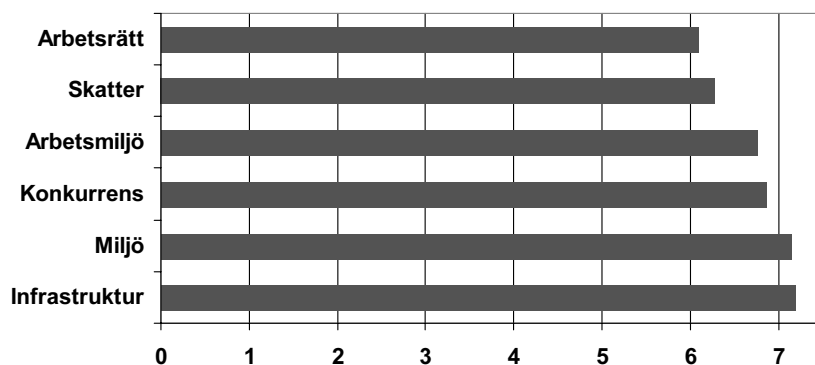


infrastruktur, tar oftare personliga kontakter med offentliga företrädare, än vad företag med andra intressen gör.

Som vi tidigare kunnat konstatera (se kapitel 3) kontaktar företagen offentliga företrädare tämligen ofta, dvs. ägnar sig åt lobbying i den betydelsen vi har reserverat för termen. Men den typen av politisk påverkan är alltså, som vi kan se i figur 5.2, särskilt vanlig bland företag som intresserar sig för infrastruktur- och transportfrågor. I viss mån bekräftar det påståenden om att personkontakter spelar särskilt stor roll inom just denna sektor. Här står som vi tidigare nämnt stora värden på spel, dels för företag som är beroende av ett väl utbyggt transportsystem, men kanske framför allt för företag som lever av att producera själva infrastrukturen.

Den intensivare uppvakningen av offentliga företrädare riktar sig mot alla typer av politiker och tjänstemän och på alla nivåer. Tjänstemännen i regeringskansliet och inom EU ägnas emellertid särskilt stor uppmärksamhet av de infrastrukturintresserade företagen jämfört med andra.²²⁴

Figur 5.3. Antal kontakter i genomsnitt per år: organisationerna



Även bland organisationerna är intensiteten i kontakten inom infrastrukturområdet särskilt starkt. Skillnaden är mindre här än mellan olika typer av företag, men mönstret är snarlikt. Organisationer som försöker påverka bland annat infrastrukturfrågor kontaktar offentliga företrädare drygt sju gånger per år i genomsnitt, medan organisationer som inriktar sig på arbetsrättsfrågor tar en kontakt mindre per år.

Av Sveriges största företag är det 53 som är de riktiga ”stor-lobbyisterna” inom infrastruktur och transportsektorn. Som vi kan se i tabell 5.1 rör det sig om företag som har olika typer av intressen av

Tabell 5.1. De flitigaste lobbyisterna rörande infrastrukturfrågor bland företagen (minst fem egna direktkontakter per år)

<i>Typ av företag</i>	<i>Procent</i>	<i>Antal företag</i>
Skogs- & pappersindustri	21	11
Producenter och underleverantörer av infrastruktur	21	11
Transportföretag, ägare av transportmedel eller infrastruktur	19	10
Livsmedelsindustri	15	8
Producenter och underleverantörer i fordons-tillverkning	8	4
Stålindustri	8	4
Övrigt	9	5
Summa	101	53

Not: Här ingår de företag som angivit att de minst fem gånger per år kontaktat offentliga företrädare och att det då bland annat oftast gällt frågor om infrastruktur eller transport.

att infrastrukturen underhålls och byggs ut. En stor andel av de lobbyintensiva företagen är sådana som har stora tunga transporter, t.ex. företag inom skog och pappersindustrin samt inom stålindustrin. En annan stor grupp av intressenter är livsmedelsindustrin, som naturligtvis är beroende av snabba och välordnade transporter. Bland de flitigaste lobbyisterna återfinns även företag som har mer direkta intressen i underhåll och utbyggnad av infrastrukturen. Det gäller företag som bygger infrastruktur t.ex. byggföretag, men även företag som äger transportmedel eller infrastruktur t.ex. bussar, flygplan eller båtar. Företag som tillverkar bilar, lastbilar eller delar till transportmedel hör också till de som tar personliga kontakter minst fem gånger per år för att påverka bland annat infrastruktur och transportfrågor.

Den här gruppen har naturligtvis täta kontakter med politiker och tjänstemän. Antalet kontakter per år i genomsnitt för dessa 53 är betydligt högre än för samtliga företag som vi har undersökt.²²⁵ I genomsnitt tas t.ex. kontakt med kommunala tjänstemän mer än fem gånger per år och med lokalpolitiker nästan lika ofta. Riksdagsledamöter, statsråd, tjänstemän i regeringskansliet och företrädare för centralförvaltning kontaktas av de flitigaste lobbyisterna mellan tre och fyra gånger per år. Till och med eu-politiker och tjänstemän kontaktas ganska ofta; drygt en gång per år respektive drygt två gånger per år. Genomsnittet för alla företag som analyserades i kapitel 3 är betydligt lägre.²²⁶

Tabell 5.2. De flitigaste lobbyisterna rörande infrastrukturfrågor bland organisationerna (minst fem egna direktkontakter per år)

<i>Typ av organisation</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel (%)</i>	<i>Andel av alla (%)</i>
Branschorganisationer	15	12	9
Arbetsgivarorganisationer	17	14	7
Yrkesorganisationer	5	4	6
Fackliga organisationer	65	52	33
Övriga intresseorganisationer	17	14	20
Aktivitetsorganisationer (sport & fritid)	5	4	16
Idé & religion	0	0	10
Summa	124	100	100

Bland de undersökta organisationerna är det 124 stycken som själva kontaktar offentliga företrädare minst fem gånger per år i ärenden som bland annat gäller infrastruktur- och transportfrågor. Inte oväntat är det organisationer som är verksamma inom näringsliv och arbetsmarknad som dominerar infrastruktur-lobbyingen. Den största delen utgörs av arbetstagarorganisationer (vilket givetvis bland annat speglar vårt urval). Organisationer som ägnar sig åt sport, fritid, religion eller annan idéinriktad verksamhet hör i väldigt liten utsträckning hemma bland de intensivaste infrastruktur-lobbyisterna.

Så som vi kan se i tabell 5.3 rör det sig i själva verket mycket ofta om organisationer som är direkt inriktade på produktion eller underhåll av infrastruktur eller transportmedel, dessa utgör 37 procent. Sammanslutningar av transport- och byggnadsarbetare, samt transportföretag lägger således ner en hel del möda på att påverka beslut inom sektorn. Inom kategorin sektorsövergripande organisationer finns dessutom framför allt flera stora centralorganisationer för anställda och företagare som sannolikt har sammanfallande intressen med sina underorganisationer och medlemmar.

Tabell 5.3. De flitigaste lobbyisterna rörande infrastrukturfrågor bland organisationerna (minst fem egna direktkontakter per år) fördelat på sektor

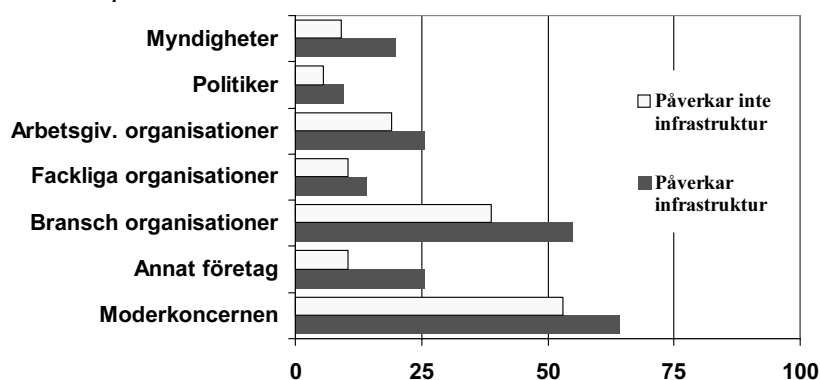
Typ av organisation	Infra- & byggsektorn	Stål- & skogssektorn	Sektorsövergripande	Övrigt	Totalt	N
Fackliga	21	10	9	14	54	68
Näringsl/Arbgiv	11	2	7	7	27	33
Övriga	5	0	4	10	19	23
Totalt	37	12	20	31	100	
N	45	15	25	39		124

Not: Den föregående tabellen (5.2) var baserad på SCB:s sni-koder. Yrkesorganisationerna har här fördelats i olika kategorier beroende på vilka som organiseras. Inom kategorin sektorsövergripande ryms framför allt centralorganisationer för arbetstagar och arbetsgivare.

Innan vi går vidare för att närmare studera de formella samarbetsorganisationerna inom de respektive transportslagen, kan vi även utnyttja vårt enkätmaterial för att få en överblick över vilka samarbetspartners företag och organisationer föredrar när de försöker påverka infrastruktur och transportpolitik.

Figur 5.4. Andel företag (%) som mycket eller ganska ofta samordnar sina kontakter med offentliga företrädare med andra aktörer

Samarbetspartners:

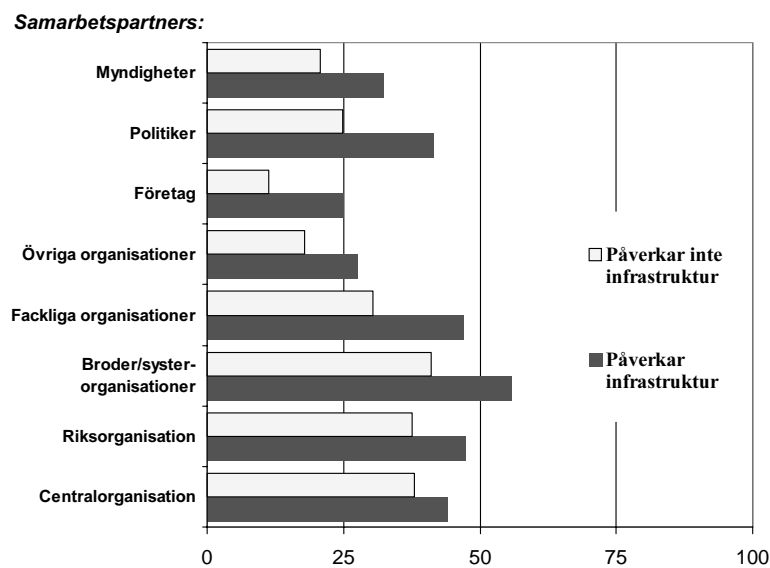


Som vi ser är samordning av kontaktverksamheten vanligare bland företag med intresse för transportpolitik (de nedre staplarna i figuren). Företag vars kontakter med offentliga företrädare oftast berör bland annat transportfrågor samarbetar i större utsträckning med

samtliga aktörer som vi har frågat om. Störst är skillnaden när det gäller samarbetet med andra företag, men även det påtagligt större samarbetet mellan företag och myndigheter inom denna sektor är värd att notera. Hela 20 procent av infrastrukturintresserade företag samordnar sina kontakter med myndigheter mycket eller ganska ofta.

Ett liknande mönster finns bland organisationerna (se figur 5.5). Organisationer som kontaktar offentliga företrädare för att påverka i infrastrukturfrågor samordnar generellt sett sina kontakter oftare än andra. Skillnaden mellan organisationer intresserade av infrastruktur och de övriga är särskilt stor när det gäller samordning med fackliga organisationer och politiker. Drygt 40 procent av de organisationer som försöker påverka i infrastrukturfrågor samordnar mycket eller ganska ofta sina framstötningar med politiker. Det är alltså nästan lika vanligt som samordning med riks- eller centralorganisationer. Liksom fallet är inom företagsvärlden samordnar organisationerna sina politiska påverkansförsök i stor utsträckning med myndigheter. Knappt en tredjedel av de organisationer som har intresse av infrastrukturfrågor gör det mycket eller ganska ofta.

Figur 5.5. Andel organisationer (%) som mycket eller ganska ofta samordnar sina kontakter med offentliga företrädare med andra aktörer



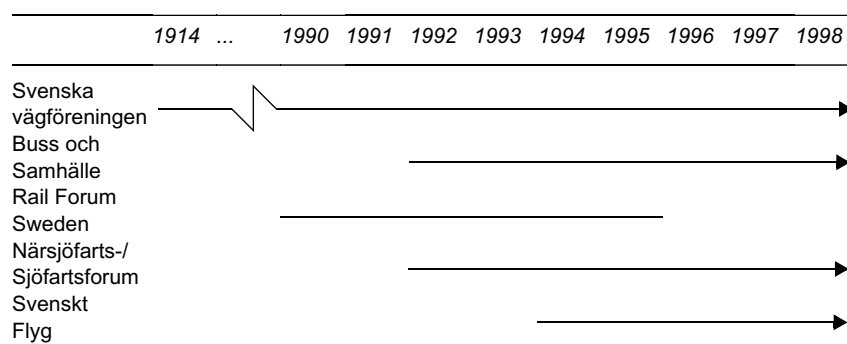
Vi kan alltså konstatera att infrastruktur- och transportsektorn i allra högsta grad befinner sig i centrum för såväl företagens som organisationernas politiska påverkansförsök. De företag och organisationer

som intresserar sig för frågor inom denna sektor kontakter offentliga företrädare oftare än andra. Allianser med allehanda andra aktörer, inte minst med myndigheter och politiker, är också vanligast inom infrastrukturområdet. Här finns även ett antal företag och organisationer som särskilt intensivt försöker påverka politiker och tjänstemän, och en stor del av dessa har, som vi sett, mycket närliggande egna intressen av att infrastruktur- och transportsektorn tillförs resurser för underhåll och utbyggnad.

Transportsektorns nätverksorganisationer

Vid ingången till 1990-talet var Svenska vägföreningen den helt dominerande nätverksorganisationen inom trafikpolitiken. Vägföreningen hade bildats redan 1914 och hade till syfte just att samla en rad aktörer som av olika anledning ansåg att det var viktigt att satsa mer resurser på vägbyggnationer, underhåll och att underlätta för såväl privatperson trafik som de vägbundna professionella transporterna. Det kom således att dröja tämligen lång tid innan de andra transportslagen samordnade sig på ett liknande sätt. Men under senare tid har flera organisationer bildats och förutom vägtrafikens förespråkare fanns i mitten av 1990-talet också organisationer som verkade för övriga trafikslag. Figuren nedan ger en översikt över denna utveckling.

Figur 5.6. Nätverksorganisationer inom trafikpolitiken



Till att börja med ska vi undersöka hur dessa organisationer är uppbyggda och vad verksamheten är inriktad på. Därefter ska vi disku-

tera vilka intressekoalitioner som ingår i dessa allianser innan vi övergår till att diskutera vilket genomslag de haft inom transportpolitiken.

Svenska Vägföreningen

Svenska Vägföreningen bildades 1914 med målsättningen att verka för en välordnad vägtrafik, bland annat genom förbättring och underhåll av de allmänna vägarna. I föreningen samlades såväl enskilda personer som organisationer och företag som var intresserade av bra vägar. Syftet var att genom föreningsbildningen underlätta utbytet av åsikter och erfarenheter, och samla de ekonomiska resurserna. Kraven skulle därmed också kunna framföras med större kraft utåt.²²⁷ Redan från början betonades att Svenska Vägföreningen inte bara skulle ägna sig åt att sprida upplysning i vägfrågor i allmänhet, utan också arbeta politiskt och obunden av partihänsyn kräva förbättrad lagstiftning.²²⁸

Påverkan skedde till exempel genom att företrädare för föreningen spred broschyrer, höll föredrag och sände in debattartiklar till dagspressen. Vägföreningen utarbetade också statistik som belyste vägfrågan och höll kongresser där samlade erfarenheter presenterades och diskuterades.

Från början fungerade Svenska Vägföreningen främst som en samlingsorganisation för lokala vägföreningar. Efter förstatligandet av vägnätet 1944 kom föreningen dock att verka för alla vägnyttjare.²²⁹ Fortfarande är föreningens verksamhet inriktad på att framhålla fördelarna med vägtransporter och behovet av resurser till byggande och underhåll av vägnätet.

Organisation, medlemmar och finansiering

I Svenska Vägföreningen ingår bland annat bilindustrin, olje- och gummibranschen, byggindustrin, försäkringsbolag, åkerier, jord- och skogsbruk samt motororganisationerna. Även Svenska Kommunförbundet och Vägverket är medlemmar. 1997 uppgick de till 892 stycken, vilket framgår av tabellen nedan. Samma år hade 98 företag, organisationer, institutioner och statliga och kommunala myndigheter korporativa medlemskap. Antalet medlemmar har därmed minskat under senare år.

Tabell 5.4. Vägföreningens medlemmar 1950–1997

	1950	1960	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Personliga	975	1 000	1 000	700	981	979	948	921	942	905	944	892
Korporativa	240	268	300	325	188	180	170	160	147	139	101	98

Källa: Statskalendern samt verksamhetsberättelser 1991–1997

Sedan 1992 är tidigare finansministern Kjell-Olof Feldt Vägföreningens ordförande. I styrelsen ingår (1997) dessutom företrädare för industri- och näringsliv, intresseorganisationer och myndigheter. Föga överraskande ingår ett antal ledamöter från bilbranschen (två från Bilindustriföreningen och en från Motorbranschens riksförbund). Näringslivet representeras dessutom av olje- och byggbranschen (både företag och vägingenjörer), samt av den transportberoende skogsindustrin och åkarna själva. Bilisterna företräds av Motormännens riksförbund. Denna blandning av olika intressen kompletteras av två myndighetsföreträdare, en från Väg- och TransportForskningsInstitutet och en regional representant för Vägverket (suppleant), och en person från kommunförbundet (vilket nog räknat är en frivillig sammanslutning av Sveriges kommuner).²³⁰

Svenska Vägföreningens verksamhet sköts av ett kansli, med verkställande direktör och ytterligare 4–5 hel- och deltidsanställda. På VD-posten finns sedan 1988 Lars Gunnar Tannerfors, tidigare verksam i Motorförarnas Helykterhetsförbund, MHF.

Verksamheten bedrivs i bolagsform och omsätter ca 4–5 miljoner kronor om året.²³¹ Vägverket betalade mellan år 1993–95 in närmare en miljon kronor för en utredning från Vägföreningen. Deras samarbete har dock avbrutits med motiveringen att det ansågs olämpligt att ett statligt verk var lierat med en nätverksorganisation som sysslar med lobbying.²³²

Verksamhet – politiskt agerande

I samband med Svenska Vägföreningens årsmöte arrangeras varje år en konferens med föredragningar och diskussioner på något aktuellt tema. Vid konferensen ordnas en utfrågning av och debatt mellan representanter för de största riksdagspartierna. Ett annat stående inslag i Svenska Vägföreningens verksamhet är en årlig middag med överläggningar om aktuella frågor med riksdagens trafikutskott. Utskottets ledamöter får då höra föredrag och delta i diskussioner och utfrågningar. Andra återkommande arrangemang är seminarier

för media, där nya förslag och rapporter presenteras. Föreningen avger även remissyttranden och medverkar med föredrag i olika sammanhang. Sex gånger per år utkommer föreningens tidning *Svensk vägtidning*, i en upplaga av ca 3 800 exemplar. Information om aktuella frågor och arrangemang presenteras också i nyhetsbrevet *från Vägkanten*.

Svenska Vägföreningen ingår i ett internationellt samarbete med utländska vägföreningar genom sitt medlemskap i Internationella vägföreningen IRF, med säte i Genève. Dessutom har vägföreningen ett nära samarbete med systerorganisationerna i Finland, Norge och Danmark.²³³

Som en viktig del i verksamheten publiceras utredningar, studier och vetenskapliga rapporter som underbygger argumenten. Under senare år har dessa framför allt utarbetats inom ramen för något av föreningens projekt. Att arbeta i projektform inom avgränsade sakområden anser man underlätta opinionspåverkan, bland annat genom att det gör det enklare att knyta sakkunniga och sponsorer direkt till verksamheten. Tanken bakom projektformen är således att man genom att skapa nätverk arbetar med politisk påverkan även i ett långsiktigt perspektiv. Arbetsformen provades för första gången inför de allmänna valen 1991, då kampanjen "Vägval 91" lanserades.²³⁴ Kampanjen påbörjades redan under 1990 och syftade till att få ett bättre genomslag för vägens betydelse i de allmänna valen 1991. Anledningen till att kampanjen startade redan året innan valet var att den politiska beslutsprocessen inför valen startar mycket tidigt. Kampanjen innehöll bland annat en artikelserie, bestående av fyra informationsskrifter med fakta rörande svensk vägtrafik och vägväsende. Redan i december 1990 gjordes ett omfattande utskick av den första informationsskriften som innehöll uppgifter om infrastruktur-satsningar i Europa, frågor rörande miljö och trafiksäkerhet samt infrastrukturinvesteringar i Sverige. Den fjärde, och sista informationsskriften sändes ut i augusti 1991, bara några veckor före valet. Ett annat stort projekt initierades 1994, under namnet Sverige i Rörelse. Syftet var att genom utredningar och statistik belysa rörlighetens betydelse för samhällsutvecklingen. Inom detta projekt produceras också ett nyhetsbrev med samma namn.²³⁵

Enligt Lars-Gunnar Tannerfors bygger Svenska Vägföreningens lobbying mycket på personliga kontakter med politikerna. Möten arrangeras gärna i avslappnade former, exempelvis i form av diskussioner under en lunch. Lobbying ses som ett långsiktigt arbete, då en bra relation kan ta flera år att bygga upp.²³⁶ Eftersom vägföreningens lobbying bygger mycket just på det personliga förtroendet hävdar

dess företrädare att de oftast inte vill synas för mycket, till exempel genom att uttala sig i media i specifika sakfrågor. Däremot förser föreningen journalister med underlag till artiklar.²³⁷

Politisk ståndpunkt under 1990-talet

Inriktningen på Vägföreningens politiska aktivitet under 1990-talet kan i grova drag sammanfattas under tre punkter. Organisationen har verkat för ökade satsningar på vägbyggande, minskad beskattning av vägtrafiken och försök att hitta alternativa finansieringsformer för transportväsendet.

Väginvesteringar och underhåll

Svenska Vägföreningen har under hela 1990-talet drivit frågan om kraftigt ökade resurser till vägarna. Inför valet 1991 presenterade föreningen en undersökning om infrastrukturinvesteringarnas betydelse för produktivitet och ekonomisk tillväxt.²³⁸ Med stöd av denna undersökning argumenterade de för investeringar i vägar och järnvägar för 250 miljarder kronor under 1990-talet. Detta ansågs nödvändigt för att förbättra tillväxten och rädda det svenska näringslivets konkurrenskraft.²³⁹ Eftersom 9 av 10 persontransporter går på väg borde 90 procent av pengarna gå till vägarna ansåg föreningen.²⁴⁰ För att undvika en framtida trafikinfarkt av europeisk typ ansågs även sjötransporter viktiga att satsa på.²⁴¹ Bättre miljö och ökad trafiksäkerhet har varit andra viktiga argument för ett ökat vägbyggande.

Särskilt betydelsefullt ansågs det vara att förbinda Stockholm-Göteborg-Malmö-Oslo med motorvägar, bygga kringfartsleder och bygga bort "flaskhalsar".²⁴² Vägföreningen var till exempel starkt pådrivande för att genomdriva utbyggnaden av vägsystemen i storstäderna, samt för ett snabbt genomförande av Öresundsbron.²⁴³

En fråga Svenska Vägföreningen bedrev motstånd mot var den föreslagna snabbspårvägen till Arlanda, vilken vägföreningen ansåg borde ersättas av en tredje fil på E4. Då skulle transporter klaras med utbyggd busstrafik, med stora besparingar som resultat.²⁴⁴

Vägföreningen har också agerat för ökade satsningar på underhåll och förbättrad bärighet av det befintliga vägnätet. Vägunderhållet ansågs ha försummats under lång tid och förstärkningar av vägnätets bärighet ansågs mycket viktiga framför allt för skogsindustrins tunga transporter.²⁴⁵

Sedan den statliga Kommunikationskommittén hade blivit tillsatt 1995 inriktades en stor del av föreningens verksamhet på att påverka

dess utredningar och förslag om den framtida trafikpolitiken. Vägföreningen argumenterade bland annat emot de stora satsningar på järnvägen som kommittén föreslog. Dessa befarades medföra begränsningar i utrymmet för underhåll och byggande av vägar. I argumentationen hävdade Vägföreningen att tågtrafiken gick med underskott, medan vägtrafiken ger stora överskott. Även järnvägens påstådda miljö fördelar ifrågasattes.²⁴⁶

Beskattningen av vägtrafiken

När det gäller beskattningen av vägtrafiken har en viktig ambition varit att motverka alla ökningarna av den sammanlagda beskattningen av vägtrafikanterna. Detta resonemang styrde exempelvis föreningens ställningstaganden i diskussionen om biltullar. För att uppväga införandet av tullvägar kunde exempelvis kilometerskatten sänkas eller tas bort, var ett förslag.²⁴⁷ Likaså har förslagen om införande av miljöavgifter/miljöskatter på biltrafiken motarbetats. Även diskussionen om tjänstebilsbeskattningen var en stor fråga för Vägföreningen, som motarbetade förslaget om minskade avdragsmöjligheter.²⁴⁸

I den diskussion om de olika trafikgrenarnas kostnadsansvar som varit aktuell under hela perioden, har föreningen hävdats att bensinskatten överstiger bensinförbrukningens samhällsekonomiska kostnader. Enligt Vägföreningen är det oklarheterna i tolkningen av den nationalekonomiska teorin, som ligger till grund för beräkningarna av skatter och avgifter, som utnyttjats av statsmakterna för att ta ut så hög skatt som möjligt av vägtrafiken. 1990 tog föreningen fram beräkningar som visade att av de belopp som vägtrafikanterna betalade i form av skatter och avgifter gick endast en fjärdedel tillbaka till vägändamål. Vägföreningen ansåg att en större andel av statens inkomster från biltrafiken borde användas för vägväsendet.²⁴⁹

Alternativa finansieringsformer

Behoven av vägupprustning ansågs vara av sådana dimensioner att finansiering med hjälp av privat kapital eller utförsäljning av statliga företag knappast skulle räcka till. Istället borde en mer marknadsanpassad modell införas för finansieringen av vägverkets verksamhet.

1993 presenterade föreningen ett eget förslag till ny finansieringsmodell för drift och investeringar i transportinfrastruktur. För att statens skatteintäkter från biltrafiken i ökad utsträckning skulle komma vägväsendet till del, föreslogs att ett direkt samband infördes mellan skatteintäkter från biltrafiken, trafikmängden på vägarna och

vägverkets anslag. Enligt förslaget skulle drift och investeringar i transportinfrastrukturen i alla sektorer styras av ”marknadsmekanismer med en tydlig intäktsfinansiering”. Detta skulle ersätta det nuvarande systemet där medelstillelningen helt avgörs genom politiska beslut. Vägverkets finansiering skulle enligt förslaget lösas genom att hela fordonsskatten och 25 % av bränsleskatten gick direkt till vägverket. Dessutom ville föreningen göra det möjligt för vägverket att under eget ansvar uppta lån på kapitalmarknaden. Detta system kunde också kombineras med finansiering genom externa resurser som t.ex. Nordiska Investeringsbanken, ansåg Svenska Vägföreningen.²⁵⁰ En annan modell som föreslagits är att företag svarar för själva väginvesteringen. Investeringen kan sedan finansieras antingen genom vägavgifter, eller genom årliga avbetalningar från staten.²⁵¹

Buss och samhälle

Under namnet Buss och Samhälle inledde Svenska Vägföreningen 1992 ett projekt som gick ut på att samla alla med intressen i bussbranschen i ett särskilt nätverk. Syftet var att ta upp konkurrensen med järnvägen om kollektivtrafiken. Den allmänna målsättningen är att framhäva bussen som ett kostnadseffektivt och miljövänligt alternativ i kollektivtrafiken.²⁵²

Organisation, medlemmar och finansiering

Buss och Samhälle bildades alltså inte som en fristående förening, utan som ett internt projekt inom Svenska Vägföreningen. Verksamheten leddes därmed inledningsvis av Anders Castberger, som 1993–94 var anställd av Vägföreningen som projektledare för föreningens pågående projekt. 1995 tog Cathrin Bergenstråhle över som nätverkets projektledare.²⁵³ Från och med halvårsskiftet 1998 är Buss och Samhälle överflyttat till Svenska Bussbranschens riksförbund.²⁵⁴ Verksamheten har omsatt mellan 700 000 och 800 000 kronor om året.²⁵⁵

I samarbetet ingår busstrafikbolag, busstillverkare och leverantörer.²⁵⁶ Initiativet till att starta nätverket möttes enligt vägföreningen av stort intresse inom branschen och gavs mycket utrymme i branschmedia.²⁵⁷ Man räknade dessutom med att de rapporter och utredningar Buss och Samhälle presenterade skulle öka intresset ytterligare så att nätverket skulle kunna vidgas efter hand.²⁵⁸

Verksamhet – politiskt agerande

Buss och Samhälle arbetar med opinionsbildning. Verksamheten går ut på att ”genom en mer allsidig belysning av olika trafikslags förutsättningar” påverka den politiska debatten. En viktig del av verksamheten är därför att presentera ”saklig, seriös och korrekt information”.²⁵⁹ För att få fram dessa fakta har Buss och Samhälle beställt utredningar och rapporter, samt flera opinionsundersökningar över allmänhetens och politikernas attityder till busstrafik.²⁶⁰ Via media förs budskapet sedan ut genom presskonferenser, pressmeddelanden och debattartiklar. Genom remissyttranden, uppvaktningar och skrivelser vänder de sig även direkt till politiker och andra beslutsfattare, såsom Kommunikationsdepartementet, riksdagens trafikutskott och de regionala beslutsfattarna i Länstrafikbolagen.²⁶¹

Buss och Samhälle arrangerar också seminarier, dit politiker, myndigheter och företrädare för SJ och bussbranschen inbjuds till föredrag och diskussioner. Ett återkommande arrangemang är organisationens seminarium under VTI:s sk trafikdagar i Linköping.²⁶²

Politisk ståndpunkt

Avreglering av den långväga busstrafiken

Fram till 1992 var privata bussbolag tvungna att bevisa att deras busstrafik inte skadade järnvägstrafikens ställning för att ges tillstånd till linjetrafik. 1993 ändrades reglerna i Yrkestrafiklagen så att bevisbördan istället lades på Vägverket, som är den instans som sköter tillståndsgivningen. Buss och Samhälle arbetar dock för en fullständig avreglering. För att skapa goda konkurrensförhållanden måste bussbolagen kunna bygga upp riksomfattande busslinjenät utan risk att SJ hindrar vissa sträckor, hävdar organisationen. SJ har regelmässigt överklagat vägverkets tillståndsgivning till regeringen. Inför dessa regeringsavgöranden har Rail Forum Sweden försökt övertyga regeringen om busstrafikens skadliga inverkan, och det orimliga i att investera i nya snabbtågssträckor och sedan låta dem konkurrera med busstrafik. Buss och Samhälle har å andra sidan försökt övertyga om att bussarna snarare konkurrerar med biltrafiken än tåget, samt att olika trafikslag ska ha samma förutsättningar.²⁶³ Enligt en undersökning som organisationen gjort drabbar den långväga busstrafikens missgynnade ställning dessutom de sämst ställda i samhället, eftersom de lägre priserna på bussbiljetter gör att dessa grupper i högre utsträckning åker buss.²⁶⁴

Utbyggd busstrafik istället för Arlandabanan

Buss och Samhälle motsatte sig byggandet av en snabbtågsbana till Arlanda. I stället propagerade de för en utbyggnad av motorvägen. Då skulle trafiken kunna fortsätta skötas av flygbussar, vilket man hävdade skulle bli betydligt billigare.

Tåg ska ersättas med buss i lokaltrafiken

Nätverket har också arbetat hårt för att få länstrafikbolagen att satsa mer på busstrafik istället för tåg. Huvudargumentet har varit att kommuner och landsting skulle spara stora summor om den lokala tågtrafiken (utanför Storstockholm) ersattes av bussar. Bussar är mer flexibla och kan lättare ändra sträckning, och med de nya motorer som utvecklats tillgodoser man också miljökravet, har organisationen hävdat.²⁶⁵

Rail Forum Sweden

Rail Forum Sweden bildades den 15 november 1990 utifrån övertygelsen att järnvägen konkurrenskraftigt skulle kunna svara för en ökad andel av person- och godstransporterna. En bidragande orsak till organisationsbildningen var att järnvägslobbyn i Sverige ansågs vara alltför litet utåtriktad. Den allmänna målsättningen med Rail Forum Sweden var att sprida kunskap om järnvägens stora potential och utvecklingsmöjligheter, verka för konkurrenskraftiga järnvägs-transporter samt främja investeringar i spårbunden trafik.

Redan från början bestämdes att organisationen skulle vara tidsbegränsad, eftersom man ville undvika vad nyskapade organisationer lätt upplever, nämligen att överleva sig själva.²⁶⁶ Från början var det tänkt att organisationen skulle propagera för järnvägen i tre år, men medlemsföretagen tyckte att mycket var gjort och ville fortsätta. 1995, efter ytterligare två års verksamhet, utvecklades slutligen Rail Forum Sweden.

Organisation, medlemmar och finansiering

Organisationen var mycket liten och bestod av en VD, en utredare samt en VD-assistent. Ordförande i Rail Forum Sweden var Curt Nicolin, tidigare VD för Asea och SAF, samt ordförande i SAS. Generalsekreterare var centerpolitikern Guy Ehrling.

Medlemmarna var företag, både tåg- och järnvägstillverkare och stora transportköpare, samt banker. Som mest hade föreningen 27

medlemsföretag.²⁶⁷

Budgeten omfattade 3 miljoner kronor om året.

Verksamhet – politiskt agerande

Genom lobbying och ”inspiration” ville Rail Forum Sweden bidra till en förändringsprocess som bidrog till ett bättre utnyttjande av järnvägens potentiella möjligheter.²⁶⁸

Rail Forum strävade efter att bidra med (vad de ansåg vara) saklig information. De fakta som presenterades skulle vara väl underbyggda och trovärdiga. Verksamheten bedrevs i tre arbetsgrupper som sysslade med infrastruktur och finansieringsfrågor, godsflödes- och logistikfrågor, samt persontrafik och stadstrafik. Arbetsgrupperna bestod av representanter för organisationens medlemsföretag. Grupperna tog fram fakta inom sitt område, förberedde organisationens ställningstaganden och producerade material. Varje arbetsgrupp samarbetade med utomstående forskare och experter inom sitt område.²⁶⁹ De utredningar som beställdes publicerades i den egna skriftserien ”Rail Forum Dialog”, som totalt omfattar 27 skrifter.

Organisationen arbetade också som informationsförmedlare. Till skillnad från Svenska Vägförbundet strävade Rail Forum Sweden medvetet efter att skapa uppmärksamhet kring organisationen och tydligt föra ut sitt budskap i media för att skapa debatt.²⁷⁰ Förbundet gav bland annat ut tidningen *Nya spår* som utkom som bilaga i Dagens Industri 2 gånger per år. Genom att ge ut tidningen som bilaga i Dagens Industri fick den också omfattande spridning (ca 90 000 ex) bland beslutsfattare i olika positioner. Även fakta om tekniska landvinningar, organisatoriska och trafikpolitiska förändringar och liknande förmedlades till media. De skickade också kontinuerligt information till riksdagsgrupper och andra politiska organ, intresseorganisationer, fackföreningar och universitet och högskolor. För att utveckla idéer och resonemang ordnades seminarier, workshops och hearings.²⁷¹ Bland annat ordnades seminarier för riksdagens trafikutskott. Ett annat inslag i verksamheten var regelbundna överläggningar och diskussioner med ledningarna för SJ och Banverket.²⁷² Varje år ordnades dessutom den så kallade ”Railshowen” med Curt Nicolin som hölls i Göteborg, Oslo, Malmö och Köpenhamn.

Eftersom förbundet var tidsbegränsad ansågs det viktigt att medvetet bearbeta utvalda målgrupper. Dessa målgrupper var massmedia, (som även fungerade som vidareförmedlare), politiker och tjänstemän som sysslade med trafikfrågor, järnvägsoperatörer, samt företag

som tillverkar järnvägsutrustning.

Rail Forum samarbetade med motsvarande organisationer i Tyskland och Nederländerna: Deutsches Verkehrsforum och Rail Forum Nederland. Bland annat ordnade organisationerna varje år ett gemensamt seminarium.

Politisk ståndpunkt

Fri konkurrens

De viktigaste förändringarna föreningen ville bidra till var att upphäva det statliga monopolet på järnvägstrafik och öka konkurrensen mellan leverantörer och operatörer av tågjänster.²⁷³ Redan innan Rail Forum Sweden bildades var viktiga förutsättningar för fri konkurrens klara. De grundläggande förutsättningarna för konkurrens tillskapades genom 1988 års trafikpolitiska beslut.²⁷⁴ Beslutet innebar bland annat att ansvaret för investeringar och underhåll av bannätet skildes från trafikverksamheten. Genom beslutet renodlades statens (genom Banverket) ansvar för infrastrukturen. Samtidigt fick affärsverket SJ ett renodlat ansvar för den affärsmässiga utvecklingen av trafiken. För att nyttja infrastrukturen erlätts banavgifter som fastställs av regeringen. Första steget mot en avreglerad järnväg var således taget.

Rail Forum Sweden ville dock gå ett steg längre och bolagisera och privatisera SJ och upphäva dess monopol. Rail Forum såg fri konkurrens som en nödvändig åtgärd för att tillvarata varje trafikslags potential. Konkurrens ansågs leda till bättre service till lägre pris, samt ökad ekonomisk tillväxt, genom den förbättrade transporteffektiviteten. Rail Forum ville därför se fler operatörer på de svenska järnvägarna. Eftersom SJ troligen till en början skulle förbli den dominerande operatören ansåg organisationen det helt nödvändigt att SJ bolagiserades och att en stor minoritet av aktierna såldes ut. På sikt önskade Rail Forum en total privatisering av SJ.²⁷⁵

Fri konkurrens mellan leverantörerna sågs som en förutsättning för en snabb utveckling av ny teknik. Detta skulle ersätta de detaljerade specialbeställningar som hittills varit vanligast och som enligt Rail Forum drev upp kostnaderna. Banverket borde upphandla både nyinvesteringar och underhållsarbeten från marknaden genom att inhämta konkurrensanbud.²⁷⁶

Ökat järnvägsbyggande

Rail Forum Sweden verkade för en snabb modernisering och utbyggnad av järnvägsnätet. Det befintliga bansystemet behövde klara ökad kapacitet och högre hastigheter, menade föreningen. Man ville också ha banförstärkningar längs de tunga godsstråken. Rail Forum krävde också kraftigt ökade satsningar på nybyggda banor för kombinerad person- och godstrafik. I början av 90-talet deklarerades att detta skulle bli infrastrukturens årtionde. Rail Forum framhöll då att investeringarna i järnvägen hade legat på en oerhört låg nivå i 30 år, medan väginvesteringarna under framför allt 60-talet var höga. 1990 var statens anslag till järnvägen drygt 600 miljoner kronor per år vilket enligt Rail Forum Sweden var alldeles för litet. Rail Forums målsättning var att 5,8 miljarder kr/år i 10 år skulle satsas för att ta igen tidigare försummelser.²⁷⁷ Nybyggnationerna skulle rangordnas efter samhällsekonomisk nytta och koncentreras till de mest utnyttjade huvudstråken. Rail Forum ville också att de nya banorna skulle byggas så att det på längre sikt blev möjligt att separera person- och godstrafik genom att flytta över persontrafiken till särskilda höghastighetsbanor.²⁷⁸

Rail Forum Sweden ville se snabba utbyggnader så att lågkonjunkturen utnyttjades för att få ned kostnaderna. För att snabba på utbyggnaderna ville man koncentrera insatserna till ett fåtal projekt som byggdes i flerskift med förkortade handläggnings- och planeringstider hos myndigheterna. Rail Forum ansåg att järnvägen var ett nationellt ansvar, som huvudsakligen måste finansieras med offentliga medel. Privatfinansierade järnvägar ansåg man bara var kommersiellt möjligt i undantagsfall.²⁷⁹

Bättre service och komfort

Punktlighet, högre frekvens, ökad hastighet och satsningar på service och komfort är andra åtgärder som förespråkas. Genom teknisk utveckling, bland annat av lättare tåg utan lok, menade man att det var ekonomiskt möjligt att kraftigt öka frekvensen och medelbeläggningen genom kortare tåg. Med ny teknik ville man också successivt införa högre hastigheter, genom byggande av speciella snabbtågsbanor.

Närsjöfartsforum/Sjöfartsforum

Närsjöfartsforum bildades 1992 av en grupp riksdagsledamöter, Sveriges Redareförening, Sjöfartsverket, Svenska Hamnförbundet/Sveri-

ges Stuvareförbund och Trollhätte Kanalverk.²⁸⁰ Initiativet kom från den moderata riksdagsledamoten i trafikutskottet, Tom Heyman. Anledningen var att sjöfartsbranschen enligt honom var dålig på gemensam marknadsföring och lobbying, vilket hade gjort att sjöfarten ofta blivit bortglömd och mötts av ointresse från politikerna.²⁸¹

Närsjöfartsforum bildades för att på olika sätt främja närsjöfartens (kust- och inlandssjöfartens) intressen, genom att framhålla sjöfartens fördelar och öka medvetenheten om dess betydelse för svenskt näringsliv.²⁸² Det övergripande målet var att skapa ”goda förutsättningar för effektiv och konkurrenskraftig person- och godstrafik på kust- och inlandsfarvatten i Europa.”²⁸³ 1996 förkortades namnet till Sjöfartsforum. Som förebild för organisationen står den europeiska branschorganisationen Maritime Industries Forum (MIF), vars övergripande syfte är att öka sjöfartens konkurrenskraft.²⁸⁴

Organisation, medlemmar och finansiering

Närsjöfartsforum fungerade som ett informellt nätverk av personer, företag och organisationer. En medlemsförteckning (troligen från 1995) upptar 159 medlemmar. Den namnändring som sedan genomfördes var ett led i försöken att vidga verksamheten och samla fler av sjönäringens intressenter. I Sjöfartsforum samverkar rederier, hamnar, stuveribolag, avlastare, speditörer, mäklare, Sjöfartsverket, fackförbund och andra organisationer med anknytning till sjöfarten.²⁸⁵ Ombildningen av organisationen var också ett sätt att knyta den närmare Sveriges Redareförening.²⁸⁶ Ett kansli inrättades och Per Jessing från Sveriges Redareförening anställdes som generalsekreterare. Samtidigt efterträddes Tom Heyman på ordförandeposten av Rune Svensson, tidigare transportchef vid Volvo.²⁸⁷

Verksamheten i Sjöfartsforum finansieras genom medlemsavgifter. Från 1996 till 1997 fördubblades intäkterna från ca 1,25 miljoner kronor till närmare 2,5 miljoner kronor.²⁸⁸ Av budgetmedlen består 250 000 kr årligen av bidrag från Sjöfartsverket.²⁸⁹

Verksamhet – politiskt agerande

Verksamheten går ut på att formulera uppfattningar, presentera fakta, informera nyckelgrupper, höras och synas i debatten och ”vara en part att räkna med”.²⁹⁰

Tidigare har konflikterna mellan redare och fack ofta varit hårda, framför allt kring svenska rederiers användning av bekvämlighets-

flagg för den långväga internationella sjöfarten (fjärrfarten). 1992 nådde parterna dock en överenskommelse om hur den svenska sjöfartspolitikerna skulle hantera problemen med konkurrens från bekvämlighetsflaggade fartyg med lågavlönad besättning.²⁹¹ För att undvika att organisationen blir ”ett nytt slagfält” inriktas verksamheten, enligt generalsekreterare Per Jessing, på att finna konsensus i gemensamma frågor om hur sjöfartens konkurrenskraft kan underlättas.²⁹² Sjöfartsforum sysslar därför inte med lobbying mot regeringen, hävdar Jessing. Verksamheten går istället ut på att försöka sprida kunskap om sjöfartens villkor. Sjöfartsforum är tänkt att fungera just som ett forum för kunskapsspridning, diskussion och idéutbyte. De konkreta frågorna överläts till stora delar åt de underliggande organisationerna att driva själva.²⁹³

Exempel på verksamheten är bildandet av en särskild grupp för sjöfartsintresserade riksdagsledamöter. Denna grupp erbjuder studiebesök och information för att få förbättrade kunskaper om sjöfartens villkor.²⁹⁴

Politisk ståndpunkt

Utgångspunkten för bildandet av organisationen var övertygelsen att sjövägarna runt Sveriges kuster, i Mälaren och i Väneren skulle kunna utnyttjas bättre. På så sätt skulle vägarna avlastas, samtidigt som det inte längre skulle vara nödvändigt att investera i ”stora järnvägsprojekt med tveksam nytta”. Enligt Närsjöfartsforum fanns det ett växande intresse i övriga Europa för godstransporter med hjälp av närsjöfart. Då Sveriges geografi ger ännu gynnsammare förutsättningar för sjöfart, borde vattenvägarna i högre utsträckning kunna utnyttjas även här, ansåg organisationen.²⁹⁵

Föreningen menade att sjöfarten konkurrerade på ojämlika villkor med övriga transportslag. Ett övergripande syfte med Sjöfartsforums verksamhet har därför varit att verka för att göra sjöfarten till en integrerad del i transportsystemet, både i Sverige och i Europa.²⁹⁶ Strategin var att lyfta fram sjöfarten som ett miljövänligt, samhällsekonomiskt och energieffektivt alternativ till andra transportslag. Detta var nödvändigt eftersom den svenska transportdebatten hade ”en slagsida till landtransportslagets fördel” Sjötransporter fick betydligt mindre utrymme i media menade organisationen.²⁹⁷ ”Järnvägen kostar skattebetalarna 5 miljarder kronor varje år till skillnad från sjöfarten som betalar hela sin egen infrastruktur inklusive hamnar, isbrytare, fyrar osv.”, skriver deltagarna i en gemensam debattartikel.²⁹⁸

Det var inte subventioner till sjöfarten föreningen krävde, utan stopp för subventionerna till järnvägen och vägtrafiken, så att de olika trafikslagen kunde konkurrera på lika villkor. Detta skulle bidra till utvecklandet av optimala transportkombinationer för godstransporter, sk kombitrafik.²⁹⁹

Organisationen har också agerat för en anpassning av den svenska sjöfartens villkor till de förhållanden som gäller i konkurrerande länder i Europa.³⁰⁰

Svenskt Flyg

1994 följde så även flygets intressenter de övrigas exempel. För att stärka flygets roll som kollektivt kommunikationsmedel och slå vakt om den svenska flygindustrin slöt sig dessa samman i Föreningen Svenskt Flyg. De första två åren var verksamheten begränsad, men från och med 1996 har dess aktivitet ökat.³⁰¹ Målsättningen med organisationen är att öka kunskapen om flyget och främja flygtrafikens och flygindustrins utveckling och konkurrenskraft.³⁰²

Organisation, medlemmar och finansiering

Medlemmar i Svenskt Flyg är Luftfartsverket, SAS, Svenska Flygbranschens Riksförbund SFR (bestående av Helikopterföretagens Riksförbund och Trafikflygföretagens Riksförbund med sammanlagt ett 60-tal medlemsföretag), Svensk Flygindustri (SAAB Aircraft och Volvo Aero Corporation), samt Sveriges Kommunala Flygintressenter (flygplatskommunerna). Som associerade medlemmar anslöt sig SL Flygbussarna AB och Sveriges Affärsreseförening 1996, samt Arlanda Express (fd A-train) och Flygtaxi året därefter.³⁰³ (En förteckning över styrelsens ledamöter finns i bilagan).

1994–95 var Landstingsförbundets VD Monica Sundström ordförande i Svenskt Flyg, men föreningen hade under den tiden inte någon personal anställd. För att driva verksamheten anlätades istället konsultföretaget Gullers Grupp Informationsrådgivare AB, ett företag som specialiserat sig på massmediarelationer och lobbying.³⁰⁴ Lars Wohlin, tidigare riksbankschef och VD för Stadshypotek, valdes till ny ordförande i samband med att föreningen ombildades 1996. Samtidigt inrättades ett fast sekretariat i Stockholm, med Harald Rosén, tidigare chefpilot och marknadschef på Transwede, som heltidsanställd generalsekreterare.³⁰⁵

Generalsekreteraren och sekretariatet finansieras av föreningens helägda servicebolag, Föreningen Svenskt Flyg Intresseaktiebolag.

Huvuddelen av föreningens aktiviteter har bedrivits inom detta bolag.³⁰⁶ Grundfinansieringen till verksamheten omfattar ca 1,2 miljoner kronor om året, vilket fördelas på de fem huvudintressenterna. De största finansörerna är SAS och Luftfartsverket, som bidrar med vardera en tredjedel av budgetmedlen.³⁰⁷

Verksamhet – politiskt agerande

Genom bildandet av Svenskt Flyg var tanken att dialogen och samordningen mellan flygets intressenter skulle förbättras.³⁰⁸ Som representant för hela den samlade flygbranschen arbetar föreningen med samhälls- och omvärldsbevakning, information om flygmarknaden och flygtransportindustrin, samt opinionsbildning i gemensamma frågor. Föreningen avger remissyttranden och kommunicerar med myndigheter, politiker och media.³⁰⁹ Vid åtminstone något tillfälle har Svenskt Flyg uppvaktat riksdagens trafikutskott. Liksom andra nätverksorganisationer finansierar även Svenskt Flyg utredningar och forskningsrapporter som de använder för att underbygga sina ståndpunkter.³¹⁰

En viktig del av verksamheten är att ordna och delta i seminarier och debatter samt delta med utställningar och informationsmottar vid mässor och konferenser. Varje år arrangerar föreningen seminariet *Flyg med Framtid*, vars diskussioner sedan ges ut i form av en tidning som distribueras till ”nyckelpersoner inom flyg- och transportområdet”. De första två åren var detta arrangemang i princip den enda verksamheten i Svenskt Flyg³¹¹. Svenskt Flyg har också arrangerat andra seminarier och deltagit med representanter vid Svenska Vägföreningens, respektive VTIs trafikseminarier. Till föreningens årligen återkommande arrangemang hör också det sk *Hela Sverige Flyger*. På ett stort antal flygplatser runt om i landet arrangerar Svenskt Flyg under denna rubrik ”flygdagar” med aktiviteter och utställningar för allmänheten. I samband med seminarier och andra arrangemang, kallar föreningen till pressmöten där nya utredningar och förslag presenteras. Pressaktiviteterna omfattar även debattartiklar som skickas in till såväl riks- som lokal- och fackpress.³¹²

Förutom sekretariatet bedrivs verksamheten i tre arbetsgrupper som sysslar med seminarieverksamheten, marknadsaktiviteter (såsom Flygdagarna), respektive föreningens remissyttranden över Kommunikationskommitténs betänkanden.

Till skillnad från Vägföreningen har Svenskt Flyg ingen egen tidning. Detta är ett medvetet val, eftersom man inte tror att det som

står i en tidning från en lobbyorganisation skulle bedömas vara trovärdigt. De anser därför att det bästa är att istället försöka få uppmärksamhet i andra media. Det gör de bland annat genom att arrangera Flyg med framtid, som i sin tur blir omskrivet i andra tidningar. Dessutom skriver de debattartiklar som de försöker få in i olika tidningar. Ett annat sätt att nå ut är via vetenskapliga utredningar och rapporter.³¹³

Politisk ståndpunkt

Ökade satsningar på flyg/buss istället för tågtrafik och järnvägsutbyggnader

I den trafikpolitiska debatten 1996 agerade Svenskt Flyg för ”rättvisa mellan trafikslagen”.³¹⁴ Framför allt vände de sig mot ytterligare satsningar på järnvägsutbyggnad, med argumentet att detta kräver allt större statliga subventioner.³¹⁵ Med det menas att järnvägens infrastruktur finansieras via skattsedeln.³¹⁶ Flyget, däremot är enligt föreningen självfinansierat.³¹⁷ I maj 1996 lade SJ ner 15 miljoner kronor på en kampanj där man hävdade att tågtransporter är betydligt mer skonsamma mot miljö än bil, båt och flyg. Enligt Svenskt Flyg byggde kampanjen dock på missvisande analyser.³¹⁸ Föreningen lät därför konsultfirman SEVECO (Lars Arvidsson) sammanställa en rapport om de olika trafikslagens energiförbrukning. Slutsatsen i rapporten var att energiförbrukningen ökar för tågtrafiken, samtidigt som den minskar för övriga trafikslag. Denna rapport presenterades vid forskardagarna i Linköping i januari 1997 för att tillbakavisa påståendena om järnvägstrafikens energieffektivitet. Föreningen hade också i samarbete med Svenska Vägföreningen uppdragit åt Fil. Dr Karl-Axel Edin och företaget Politik och Samhälle att jämföra trafikslagets miljöeffekter och miljökostnader. Här konstateras att busstrafiken drar betydligt mycket mindre energi än järnvägen. Med anledning av dessa undersökningar framförde Svenskt Flyg, Svenska Vägföreningen och Buss och Samhälle sitt gemensamma krav att dessa slutsatser om trafikens energiförbrukning skulle vägleda kommande beslut om den framtida trafikpolitiken.³¹⁹

Svenskt Flyg var positivt inställd till Kommunikationskommitténs förslag om internalisering av externa kostnader, vilket innebär att respektive trafikutövare ska stå för alla kostnader som trafiken påför samhället, t.ex. miljökostnader. Men föreningen menade att det var orimligt att genomföra en sådan princip om inte subventioneringen av järnvägstrafiken på bland annat flygets bekostnad samtidigt

upphörde.³²⁰ Med detta menade man att "SJ borde börja betala elskatt som alla andra". Frågan om externa kostnader ansåg de vara alltför ensidigt fokuserad på koldioxidutsläpp, vilket drabbar flyget. Tåget har andra miljökostnader, som i så fall borde räknas in anser Svenskt Flyg. Dessa är exempelvis buller, vibrationer, olyckskostnader, trängsel, barriäreffekter och intrång i mark- och vatten. "Införs ett system där trafikutövarna skall betala de kostnader de åsamkar samhället, så bör det gälla likvärdigt för alla kostnader och alla trafikslag. Också järnvägen bör betala solidariskt och på samma villkor som väg, flyg och sjötrafiken", hävdade Harald Rosén.³²¹ Föreningen har också ifrågasatt investeringskalkylerna för järnvägsprojekten och uttryckt oro över att järnvägsinvesteringarna, som omfattar halva kommunikationsområdenas anslag, ska tränga undan utrymmet för investeringar i andra trafikslag, som flyg.³²² Järnvägen är en gammal teknik som spelat ut sin roll, hävdar Lars Wohlin. 1990-talets järnvägssatsningar ser han därför som ännu ett exempel på den typ av stora felinvesteringar som ofta görs strax innan gammal teknik ersätts med ny.³²³ Tågtrafik menar han framför allt har en framtid inom lokaltrafiken, samt till Arlanda flygplats.³²⁴

Svenskt Flyg har istället fört fram flyg i kombination med buss som det mest fördelaktiga kollektiva transportsystemet på längre sträckor. Flyget är det snabbaste kommunikationsmedlet och om detta kombineras med buss ger det enligt föreningen betydande tidsvinster. Flygplatserna bör alltså bli nav i framtidens kollektiva transportsystem och vid dem bör busstationerna placeras.³²⁵ Det skulle åstadkommas genom att busslinjerna får utgå ifrån flygplatserna istället för järnvägsstationerna.³²⁶ Att flyget tar liten markyta i anspråk, bär sina egna kostnader och för tillfället har åstadkommit större miljöförbättringar än andra trafikslag har också lyfts fram till flygets fördel.³²⁷ Just omsorgen om miljöfrågorna är något som lyfts fram särskilt i argumentationen och föreningen har arbetat mycket med att presentera den snabba tekniska utvecklingen när det gäller flygets miljöpåverkan.

Stoppa Botniabanan

Motståndet mot den planerade snabbtågsjärnvägen mellan Umeå, via Örnsköldsvik till Kramfors är en fråga föreningen har drivit särskilt hårt. Argumentet har bland annat varit att SJs och Banverkets passagerarprognoser för tåglinjen varit oralistiska. Snabbtåg för persontrafik är inte lönsamt i ett så glest befolkat område och restiden blir ändå för lång för att tåget ska kunna konkurrera med flyget om

affärsresenärerna, menar Svenskt Flyg. Satsningar på Norrland bör istället göras genom ett bättre utbyggt flyg-bussnät och bättre vägar. Godstransporterna anser man bäst sköts per båt.

Kollektivtrafik med flyg

Genom att framhäva flygets nytta och framsteg på miljöområdet har Svenskt Flyg strävat efter en fortsatt utveckling av flygtrafiken i Sverige.³²⁸ 1997 agerade föreningen framför allt för att få flyget accepterat som ett *kollektivt transportmedel* i den trafikpolitiska diskussionen.³²⁹ För att förbättra flygets möjligheter har de propagerat för ett utbyggt flygnät, som ska skapa ökad tillgång på flygförbindelser ”över dagen”. Föreningens mål är att det ska ta högst tre timmar att resa enkel resa mellan viktiga orter i Sverige.³³⁰

Bibehålla Bromma flygplats och bygga en tredje landningsbana på Arlanda

Svenskt Flyg har agerat för att förhindra den nedläggning av Bromma flygplats år 2001 som Stockholms stad planerar. Motiveringen är att Arlanda inte kommer att ha tillräcklig kapacitet för den trafikökning som väntas under de närmaste åren. Den förestående miljöprövningen av planerna på en tredje landningsbana innebar en risk att flygplatsen skulle få begränsningar som påverkade kapaciteten. Flygtrafik till Bromma är nödvändigt, framför allt för att tillgodose behovet av effektiva transporter för näringsliv, organisationer och myndigheter, menar Svenskt Flyg. Bromma flygplats ses som en riksangelägenhet som Stockholms politiker inte borde få besluta om själva. Föreningen har agerat för att beslutet om Bromma flygplats ska skjutas upp tills det nya trafikpolitiska beslutet har fattats och Arlandas tredje bana har tagits i bruk. Enligt Svenskt Flyg är en nedläggning av Bromma flygplats möjlig endast sedan en ny flygplats byggts i södra Storstockholm.³³¹

Alliansernas sammansättningar

De intressekoalitioner som här beskrivs arbetar enkelt uttryckt för att underlätta för det egna kommunikationsområdet att expandera. Ofta innebär det naturligtvis att uppgiften för nätverksorganisationerna till stor del består i att bevaka så att de andra transportslagen inte får fördelar som försvårar för det man själv representerar. Detta är givetvis inte något underligt i en modern demokrati. Vad vi emellertid har velat uppmärksamma är att det finns starka aktörer, inte

minst med ekonomiska egenintressen, som har till sitt uttalade syfte att påverka centrala infrastrukturbeslut i Sverige. Vi ska till att börja med titta lite närmare på vilken typ av aktörer som står bakom allianserna.

Svenska vägföreningen består såsom tidigare påpekats av en rad företag, organisationer och – dessutom – myndigheter som kan sägas representera ett organiserat intresse för förbättrad och ökad vägtrafik. Här samlas biltillverkare, bensinbolag, företag som har många vägtransporter – framför allt åkeribranschen – samt byggtreprenörer. Dessutom har alltså Vägverket haft ett nära samarbete med Svenska Vägföreningen under en lång tid med bland annat representation i styrelsen.³³² Detsamma gäller kommunförbundet. Utöver dessa aktörer, som har tydliga ekonomiska intressen i att vägnätet byggs ut, har t.ex. bilentusiasterna i MHF spelat en viktig roll i föreningens verksamhet. Svenska Vägföreningens medlemmar har säkerligen ett djupt rotat och ärligt engagemang för nyttan av person- och varutransport på väg. Men det är viktigt att notera att detta i stor utsträckning sammanfaller med egna ekonomiska intressen. Flera av medlemmarna i Svenska vägföreningen är helt enkelt ekonomiskt beroende av att vägnätet ständigt underhålls.

Buss och samhälle, som alltså är en avknoppning eller snarare en underorganisation till vägföreningen, är i ännu större utsträckning en utpräglad lobbyingsorganisation för företag med ekonomiska intressen i att förutsättningarna för busstrafik blir så goda som möjligt. Här saknas helt någon typ av bussåkarentusiaster, annat än företrädare för busstillverkare (t.ex. Volvo och Scania) och bussbolagen (t.ex. Linjebuss och Swebuss).

Ordföranden i *Rail Forum Sweden* var Curt Nicolin. Denne var även ledare för en av världens största tillverkare av utrustning för spårbunden trafik, ABB. Såväl ABB Traction som ABB Signal tillhörde medlemsföretagen i RAIL FORUM. ABB var inte det enda storföretaget som ville propagera för utbyggnad av detta transportsätt. Där återfanns även ståltillverkare som SSAB, LKAB och Avesta Sheffield. Även företag som utför stora byggnationer, t.ex. SIAB och Skanska bidrog med resurser till järnvägslobbyingen, liksom andra företag med behov av den typen av transporter t.ex. Electrolux, STORA, ICA och Posten. Rail Forum Swedens ansträngningar att informera om fördelarna med järnvägstrafiken betalades således av de viktigaste företagen som bygger tåg och vagnar, de som bygger spår och banvallar, de har intresse av att få leverera elström (Vattenfall) samt flera företag som är i behov av att transportera tunga varor. Liksom när det gäller Buss och samhälle var RAIL FORUM en tämligen

homogen organisation, vars syfte inte alls tycks ha varit att samordna några intressen. Tvärtom hölls en av de stora intressenterna inom området, SJ, utanför verksamheten.

Sjöfartsforum skiljer sig en aning från de andra organisationerna i och med att den i större utsträckning lyckats samordna en rad olika aktörer som utifrån skilda utgångspunkter har ett gemensamt intresse av att sjöfarten ges goda villkor. Aktiva inom *Sjöfartsforum* är eller har varit redarna, skeppsmäklarna samt företag som SSAB och Modo Papper. Men här finns även den statliga myndigheten *Sjöfartsverket* och Sveriges hamnar (tidigare Hamn- och stuveriförbundet) som representerar de oftast kommunalt eller statligt ägda hamnarna i Sverige. Vid en tidpunkt fanns till och med en representant för kommunikationsdepartementet i organisationens styrelse. Dessutom finns här de anställdas organisationer representerade. *Sjöfartsforum* vill själva framställa sig som just ett forum för diskussion. Men organisationen har givetvis även ambitionen att framföra sina synpunkter till beslutsfattare såväl i direkta möten med dem som via media. Därmed kan *Sjöfartsforum*, liksom de andra organisationerna som behandlas här, betraktas som en ren intresseorganisation. Sammansättningen av *Sjöfartsforums* medlemmar liknar dessutom i stor utsträckning vad som inom samhällsvetenskapen brukar benämnas järntrianglar. Här samlas representanter för stat och kommun, för näringslivet och för de anställda runt det gemensamma intresset att påverka politiska beslut så att de gynnar, eller åtminstone inte missgynnar sjöfartsnäringen.

Föreningen Svenskt Flyg liknar *Sjöfartsforum* i det att det berörda privata näringslivet – SAS, Flygindustrin och flygbranschen – samarbetar med en statlig myndighet (*Luftfartsverket*) och de berörda kommunerna (*Kommunala Flygintressenter*, dvs de kommuner som har flygplatser). Åtminstone i styrelsen saknas emellertid än så länge representation från de anställda. Sida vid sida slåss alltså även här offentliga myndigheter och den del av näringslivet som har ekonomiskt intresse av att ett visst transportslag utvecklas.

Sammanfattningsvis (se figur 5.6) kan vi alltså konstatera att dessa lobbyingallianser till stor del har en sammansättning som präglas av tillverkare och underleverantörer av fordon eller infrastruktur. I viss utsträckning handlar det även om ägare av transportmedel eller infrastruktur. Dessutom förekommer andra intressenter t.ex. energiproducenter och mäklare av kunder.

Tabell 5.5. Allianser inom transportsektorn

Typ av intresse	Buss och sambälle	Svenskt flyg	Väg- föreningen	Rail Forum Sweden	Sjöfarts- forum
Producent & underlev. i fordonstillverkning	✓	✓	✓	✓	
Producent & underlev. av infra- struktur			✓	✓	
Ägare av trans- portmedel	✓	✓	(Åkerier)		✓
Ägare av infra- struktur		✓	(Vägverket)		✓
Myndigheter		✓	✓		✓
Energiproducen- ter			✓	✓	
Mäklare av kun- der/resebyråer			(Åkerier)	✓	✓
Nyttjare			✓	✓	✓
Investerare				✓	
Anställda/fack- föreningar					✓
Departement					✓

Not: Materialet bygger på en genomgång av medlemmar och styrelsemedlemmar 1990–98. *Svenska Vägföreningen*: Styrelsen 1990–97. *Buss och sambälle* : Medlemmar 1998. *Rail Forum Sweden*: Medlemmar under verksamhetsperioden, samt styrelse-sammansättning 1993 och 1995. *Närsjöfartsforum/Sjöfartsforum*: Styrelsen 1992, 1995, 1997, 1999. *Föreningen Svenskt Flyg*: Styrelsen 1996, 1997, 1998

En principiellt intressant iakttagelse är att statliga och kommunala organ återfinns (eller har återfunnits) som medlemmar eller i styrelsen för tre av organisationerna. Det innebär givetvis att offentliga organ deltar i och understödjer vissa organiserade intressens kamp mot varandra. I det fall Svenskt Flyg skulle göra bedömningen att dess intressen står i motsats till sjöfartsnäringens, kan det alltså innebära att inte bara flygindustrin utmanar redarna och skeppsmäklarna. Det innebär även en organiserad intressekamp mellan kommuner med hamnar och kommuner med flygplatser, liksom mellan Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Dessa berörda kommuner och myndighe-

ter kan alltså utkämpa en intressekamp i media och i politikernas korridorer, mot varandra och understödda av respektive storindustrier.

Även oavsett om dessa organisationer har gemensamma eller sammanfallande intressen innebär givetvis de statliga och kommunala organens engagemang att de deltar i organiserad lobbying mot staten. Vägverket (som har tonat ner sitt engagemang på senare tid) uppvaktar politiker via Vägföreningen tillsammans med biltillverkare och byggtreprenörer för att åstadkomma ett utbyggt vägsystem. Sjöfartsverket "lämnar information" till media och politiker som utformats tillsammans med redarna, skeppsmäklarna och de anställda organisationer inom ramen för Sjöfartsforum. Luftfartsverket utformar förslag och framför synpunkter tillsammans med flygindustrin och flygbranschen i Föreningen Svenskt Flygs skepnad. Myndigheterna har också bidragit med hundratusentals kronor per år till nätverksorganisationernas verksamhet.³³³

Detta är naturligtvis sett ur konstitutionell synpunkt tämligen problematiskt. De myndigheter som arbetar under regeringen har inte till huvudsaklig uppgift att propagera för verksamheten inom sitt område. Det finns alltid en risk att förhållandet i praktiken ändå blir ett sådant, inom förvaltningsforskningen brukar man tala om att myndigheterna blir egna aktörer med egna intressen. Men det bör i största möjliga utsträckning undvikas. Myndigheterna har även till uppgift att bedöma om de krav som kommer från organiserade intressen i samhället är befogade eller inte. Denna roll försvåras givetvis om myndigheterna samtidigt samverkar i privaträttsliga intresseorganisationer som syftar till att utforma ensidig propaganda för det egna områdets expansion.

Allianser av den typ som behandlas i detta kapitel är alltså ofta indragna i en intressekamp mot varandra. Utifrån demokratisk synpunkt kan det emellertid vara minst lika allvarligt om de *samverkar* med varandra. Förutom konkurrensen mellan de olika transportslagen utkämpas givetvis även intressekamper mellan olika samhällssektorer där transportsektorn är en. Ofta kan dessutom två eller tre transportslag tjäna på att samverka med varandra för att motverka att ett fjärde färdssätt får resurser som man anser missgynnar den egna verksamheten. När flera av de allianser som här beskrivits kan samordna sina resurser har de naturligtvis goda förutsättningar att påverka beslutsprocesser på nationell, regional eller lokal nivå. Den typen av samordning har också förekommit. För att utbyta erfarenheter och diskutera hur den viktiga transportpolitiska utredningens förslag skulle bemötas, inleddes 1996 ett samarbete mellan Svenskt Flyg, Svenska Vägföreningen, Buss och Samhälle och Sjöfartsfo-

rum.³³⁴ I arbetet med remissyttrandet över Kommunikationskommitténs betänkande 1996 ingick kontakter med bland annat Svenska Vägföreningen, Buss och Samhälle och SIKA.³³⁵ Inför yttrandet över kommitténs slutbetänkande 1997 samarbetade Svenskt Flyg med Buss och Samhälle inom vägföreningen och med Sjöfartsforum.³³⁶

Det organiserade samarbetet inom respektive transportslag bidrar alltså till att starka och tämligen oväntade allianser uppstår. I det sistnämnda samarbetet ingick således exempelvis Luftfartsverket, Volvo Bussar Sverige AB och Västerås kommun (vars hamn ingår i Svenska Hamnar som har representation i Sjöfartsforum); vidare t.ex. SAS, Vänerens seglationsstyrelse och Bussbranschens riksförbund. Ett tredje exempel kan vara Kalmar kommun (som är medlem i Kommunala Flygintressenter som i sin tur har representation i Svenskt flyg), Swebus och Bylock & Nordsjöfrakt. Alla dessa deltog i en gemensam intressekamp mot järnvägslobbyingen. Utan de organiserade allianserna inom respektive trafikslag hade förmodligen flera av de exemplifierade samarbetsaxlarna varit svåra att etablera. Eftersom samarbetet ofta sker via paraply-organisationer kan det dessutom tänkas att inte alla medlemmar vet exakt vad det är de stödjer. Är det till exempel alltid så att de kommuner som är medlemmar i Kommunala flygintressenter delar Föreningen Svenskt Flygs åsikter om hur infrastrukturen bör utformas? Samma fråga kan ställas om de kommuner som genom sina bolag äger hamnar som via Svenska hamnar driver Sjöfartens intressen inom ramen för Sjöfartsforums verksamhet.

Transportintressen i beslutsprocessen och i opinionsbildning

Nätverksorganisationernas medverkan och genomslag i beslutsprocessen

I bokens andra kapitel konstaterades att kommunikationspolitiken är en av de sektorer som allra mest märkbart har påverkats av avkorporativiseringen. Det betyder att vi inte kan räkna med att nätverksorganisationerna ska finnas representerade i någon större utsträckning. Inte ens Vägföreningen, som ju är den största av våra organisationer, kan ju mäta sig med de allra största intresseorganisationerna inom trafik- och kommunikationssektorn. Men själva poängen med en nätverksorganisation är att den kan finnas med ändå, nämligen indirekt företrädda genom sina medlemsorganisationer. I en genomgång av

beslutsprocessens olika faser och därmed sammanhängande arenor skall vi systematiskt undersöka just detta.

Kommittéer

I fråga om utredningsväsendet förhöll det sig så i början av 1960-talet att ungefär var tredje kommittéledamot hämtades från någon av intresseorganisationerna. Trettio år senare, första halvan av 1990-talet, var organisationernas andel av ledamöterna mindre än 5 procent. Under sexårsperioden 1990–95 tillsattes inom kommunikationsdepartementet 51 olika kommittéer med totalt 112 ledamöter. Av dessa var 37 stycken s.k. enmansutredningar, vilket innebär att vi har att göra med 14 regelrätta kommittéer med sammanlagt 75 ledamöter (i genomsnitt ungefär 5,3 ledamöter).

Frågar vi så efter nätverksorganisationernas närvaro i dessa kommittéer, kan det i förstone se magert ut. Om vi ser till organisationernas frontfigurer – deras ordförande eller verkställande direktör – är det endast en person som urskiljer sig. Den moderate riksdagsledamoten Tom Heyman var ordförande för och den drivande kraften i Sjöfartsforum. Han ingick som ledamot i Sjöfartspolitiska utredningen som tillsattes 1994 och satt också med i en kommitté som utredde färjetrafiken.

Om vi i stället beaktar även andra personer som ingår i dessa organisationers styrelser framträder ytterligare fyra personer (men sex eller sju ledamöter eftersom några förekommer i mer än en utredning). Gunnel Färm, under en tid ledamot av Vägföreningens styrelse och tillika generaldirektören för Statens väg- och trafikinstitut, var ordförande för Sjöfartspolitiska utredningen där även Heyman ingick. Från Sjöfartsforum hämtades vid tre tillfällen även Torkel Sölve. I samtliga tre fallen rörde det sig om enmansutredningar. Sölve var generaldirektör för Trollhätte Kanalverk som under ett par år fungerade som självständigt affärsverk och senare, efter dess nedläggning, generaldirektör inom kommunikationsdepartementet. Rail Forum Sweden har vid ett tillfälle tillhandahållit en kommittéledamot, nämligen styrelsesuppleanten Christina Striby från Posten som 1995 gavs förtroendet att leda en större parlamentarisk utredning. Föreningen Svenskt Flyg, slutligen, har bistått med enmansutredaren Ingemar Skogö, generaldirektören för Luftfartsverket. Skogö ingick även i en utredning under sin tid som statssekreterare, men då hade Svenskt Flyg ännu inte startats. Redan denna kartläggning visar att nätverksorganisationerna främst tack

vare sina ämbetsmän från sektorns affärsverk och myndigheter under denna period tillsammans har en starkare representation än det privata organisationsväsendet. Dess andel av samtliga kommittéledamöter under denna period var drygt 7 procent (8 av 112), och om man endast ser till de egentliga kommittéerna drygt 5 procent (4 av 75).³³⁷

Remisser

Det svenska remissväsendet har genomgått en helt annan utveckling jämfört med utredningsväsendet, men den maktpolitiska innebörden eller effekten på de organiserade intressena är ändå i mångt och mycket densamma. Avkorporativiseringen har här kommit till uttryck i form av ett slags urholkning inifrån. I takt med att allt fler organisationer bereds tillfälle att svara på departementens remisser förlorar dessa sin betydelse som kanal för inflytande. Det är mot den bakgrunden inte särskilt förvånande om även de trafikpolitiska nätverksorganisationerna återfinns bland dem som ger sin syn på tilltänkta reformförslag från kommunikationsdepartementet.

Tabell 5.6. Antal svar på remisser åren 1991–96 från nätverksorganisationerna

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Totalt
Buss och Samhälle	–			(1)	(1)	1	1
Närsjöfartsforum	–				1		1
Rail Forum Sweden		1	1	2	2	–	6
Svenska Vägföreningen	1	2	1	3	2	4	13
Svenskt Flyg	–	–	–			1	1
Totalt	1	3	2	5	5	6	22
<i>jfr Transportarbetareförbundet</i>	3	0	2	0	2	4	11
Antal remisser från kommunikationsdepartementet	6	8	6	6	10	14	50

Kommentarer: 1) Inom parentes anges spontanremisser; 2) Organisationerna existerade inte vissa av åren vilket har indikerats med –.

Med reservation för vad som anförts ovan om utvecklingen av remissväsendet och dess politiska betydelse, kan man ändå hävda att uppgifter om vem som medverkar i en remiss trots allt säger oss något om maktförhållandena inom svensk politik. Det faktum att en organisation bereds tillfälle att avge ett remissvar ger åtminstone en indikation om den betydelse som organisationen tillmäts av departe-

mentets ledning. Mot denna bakgrund kan det konstateras att särskilt Vägföreningen men också i någon mån Rail Forum bör uppfattas som tämligen viktiga remissinstanser. Vägföreningen förväntades ha en synpunkt som skulle beaktas mer än var fjärde gång (13 av 50) det utgick en remiss från kommunikationsdepartementet. För Rail Forums del rör det sig om var sjätte gång (motsvarande siffror är 6 av 36, eftersom organisationen inte längre existerade 1996). Detta kanske inte framstår som så märkvärdigt och faktum är också att inte ens Vägföreningen kan mäta sig med de större myndigheterna inom trafikpolitiken. Men om man i stället jämför med den starkaste fackliga organisationen inom sektorn, Transportarbetareförbundet, framgår att regeringen tillmäter Vägföreningens synpunkter större betydelse.

Av föregående avsnitt om kommittéväsendet framgick emellertid att en nätverksorganisations inflytande och betydelse inte kan begränsas till dess direkta medverkan. Själva tanken med en organisation av detta slag är att den också ska verka genom sina medlemsorganisationer. Mätt på detta sätt ökar nätverksorganisationernas samlade inflytande med faktorn 13,5 (298 delat med 22). För Vägföreningens del blir inflytandet 15 gånger större. Jämförelsen med den samlade fackföreningsrörelsen är belysande. Nätverksorganisationernas medlemmar förekommer mer än dubbelt så ofta som löntagarnas organisationer på de listor regeringen sammanställer över relevanta organisationer och institutioner inom kommunikationssektorn. Mer än var nionde remissinstans har något slags anknytning till Vägföreningen eller någon av de övriga nätverksorganisationerna.

Nedanstående tabell ger också än klarare besked om att Vägföreningen står i särklass bland nätverken. Den är i makttermer dubbelt så stor som de andra tillsammans.

Tabell 5.7. Antal svar på remisser åren 1991–96 från någon av medlemmarna i nätverksorganisationerna

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Totalt
Buss och Samhälle	–			2	3	14	19
Närsjöfartsforum	–	13	1	6	15	13	48
Rail Forum Sweden	2	3	2	4	5	–	16
Svenska Vägföreningen	18	32	24	30	37	57	198
Svenskt Flyg	–	–	–	3	4	10	17
Totalt	20	48	27	45	64	94	298
<i>jfr Löntagarorganisationer tot</i>	22	19	17	14	28	40	140
Antal svar från medl./remiss	3,3	6,0	4,5	7,5	6,4	6,1	6,0
Andel av samtliga remissvar %	10,5	11,2	15,3	14,5	10,6	11,0	11,6
Antal remisser från kommunikationsdepartementet	6	8	6	6	10	14	50
Totala antalet remissvar till kommunikationsdepartementet	191	430	177	311	601	857	2 567

Nätverksorganisationernas betydelse i beslutsprocessens olika faser

De föregående avsnitten ger klart besked om att nätverksorganisationerna är ett viktigt inslag i det system för intresseartikulering och presentationen av sakkunskap inom kommunikationssektorn. Men deras politiska betydelse upphör inte med detta. Organisationerna har givetvis även direkta kontakter med departementet.³³⁸ I fallet (När)Sjöfartsforum är det till och med så att kommunikationsdepartementet är medlem i organisationen. Detta kan synas märkligt men sammanblandningen mellan privat och offentligt går längre än så. Förutom Sjöfartsforum räknar också Svenskt Flyg och Vägföreningen olika myndigheter bland sina medlemmar.

Om man studerar dessa organisationers formella kontakter med Trafikutskottet i utskottets diarium, så är de inte särskilt omfattande. Under perioden 1990–1995 rör det sig om cirka en inbjudan per år från Vägföreningen respektive Rail Forum till middagar, seminarier eller studiebesök.³³⁹ De professionella politiska konsulterna som beskrevs i kapitel 4 tar sällan själva kontakter med politiker. För de organisationer som behandlas här gäller snarast det motsatta. Vägföreningens VD Tannerfors, liksom Rail Forum Swedens VD Guy Ehrling under den organisationens verksamhets tid, har ofta personligen träffat exempelvis ledamöterna av Trafikutskottet, bland annat i Riks-

dagens lokaler. Dessa personliga kontakter bedöms av utskottsledamöterna själva som både vanliga och viktiga. Flera utskottledamöten menar även att såväl Vägföreningens som Rail Forums verksamhet påverkar beslutsprocessen i ärenden som utskottet behandlar.³⁴⁰

Det mest träffande sättet att sammanfatta nätverksorganisationernas politiska betydelse är nog att jämföra med de klassiska folkrörelserna som i grunden baserar sitt inflytande på antalet medlemmar. Det gäller inte för den här typen av sammanslagningar. I det här fallet synes det i stället handla om att knyta till sig nyckelaktörer. Det typiska för nätverksorganisationerna är således att man som i Vägföreningens fall anlitar en av våra mest kända politiker, den före detta socialdemokratiska finansministern Kjell-Olof Feldt. Rail Forums starke man var Curt Nicolin, en av det privata näringslivets mest färgstarka personligheter.

Nätverksorganisationernas medverkan och genomslag i opinionsbildningen

Av allt att döma har medias betydelse ökat inom Transportpolitiken, liksom inom många andra områden. Det återspeglar sig bland annat i Vägverkets verksamhet och organisation. Informationshantering har varit en av Vägverkets storsatsningar sedan slutet av 1980-talet. I detta har även profilering av verket självt ingått. Ett uttryck för detta är att Vägverket 1978 införde en tjänst som pressekreterare och att det så småningom, 1983, inrättades ett särskilt pressekretariat. Det senare placerades ganska snart direkt under generaldirektören. I en studie av verkets pressmeddelanden kan man konstatera en ökning mellan 1973–1994 särskilt om man ser till omfattningen (längden) av dem. Även utformningen, layouten, av meddelandena har genomgått en väsentlig förbättring, vilket även det indikerar pressmeddelandenas ökade betydelse. Vägverkets satsning har lönat sig så till vida att det kan noteras en ökad uppmärksamhet av verkets meddelanden i media.³⁴¹

Trafikpolitikens behandling i media

Totalt sett tilldrar sig trafikpolitiken stort intresse från massmedias sida. Under perioden 1990–1993, 1995, 1997–1998 har Pressarkivet vid Uppsala universitet klassificerat 8 435 artiklar som transportpolitik.³⁴² Vi har närmare studerat artiklarna i Dagens Nyheter, Svenska

Tabell 5.8. Antal artiklar om trafikpolitik samt eget urval

	Allmänt	Järnväg	Flyg	Utland	Totalt	Urval
	A	B	C		A+B+C	
1990	691	325	232	453	1 248	363
1991	568	511	235	268	1 314	235
1992	682	422	502		1 606	293
1993	806	409	413		1 628	326
1994	–	401**	204		605	–
1995	666	303**	205		1 174	400
1996	–	365	173		538	–
1997	615	294	117		1 026	345
1998*	237	107	95		439	124
Summa:	4 265	3 137	2 176	721	9 578	
ej 94 o 96	4 265	2 371	1 799		8 435	2 086

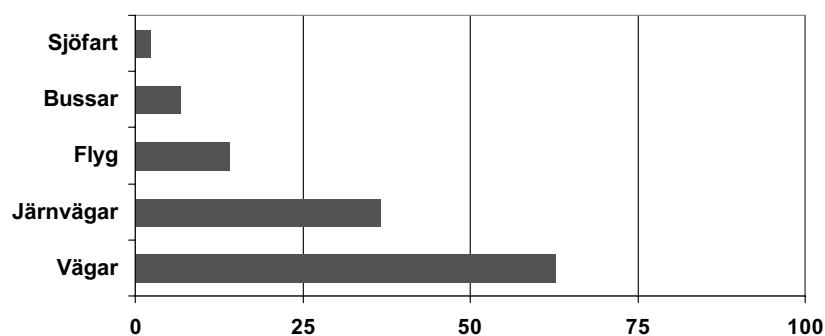
Not: * Endast halva året, januari – juni

** Ett kuvert med 69 artiklar sträckte sig fr.o.m. november 1994 t.o.m. januari 1995. De har fördelats lika mellan dessa tre månader.

Dagbladet, Expressen, Aftonbladet, Göteborgsposten, Sydsvenska Dagbladet och Dagens Industri, tillsammans 2 086 artiklar.³⁴³

Det är framför allt vägpolitiken som drar till sig uppmärksamhet från medias sida. Hela 63 procent av artiklarna handlar om detta ämne. Därefter kommer järnvägar som behandlas i drygt en tredjedel av artiklarna. Femton procent av artiklarna handlar om flygtransportpolitik, medan bussar (som ju delvis kan ses som en underkategori till vägar) och sjöfart behandlas däremot nästan bara undantagsvis.

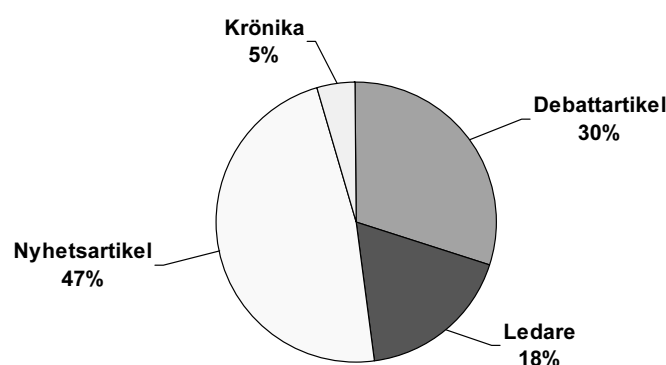
Figur 5.7. Andel (%) artiklar om olika trafikslag



Detta är en avspeglning av de viktigaste motsättningarna inom transportpolitiken, det handlar i mycket stor utsträckning om att vägtransporter ställs mot järnvägarna.

Förklaringen till att det finns ett stort antal artiklar om trafikpolitik är emellertid inte enbart att journalisterna har uppmärksammat frågorna. En tämligen stor del av dessa artiklar utgörs av debattartiklar som vi kan se i figur 5.8.

Figur 5.8. Typ av tidningsartiklar om transportpolitik



Under de sju år som här har undersökts har 626 debattartiklar skrivits om transportpolitik. Det är alldeles uppenbart att de som intresserar sig för denna del av infrastrukturpolitiken utnyttjar tidningsmediet för att framföra sina synpunkter. Detta speglar även hur politiskt intressant denna sektor är. De rena nyhetsartiklarna utgör en minoritet av allt som skrivs om trafikpolitik i de svenska tidningarna.³⁴⁴

De stora nätverksorganisationerna märks inte särskilt mycket i dessa artiklar. I bara några få procent av artiklarna nämns organisationerna vid namn, sammanlagt i 119 stycken (knappt sex procent). Dessutom har vi i vårt urval hittat 29 debattartiklar, vilket innebär mindre än fem procent av de som skrivits under denna period har författats av nätverksorganisationerna. Totalt har 147 artiklar anknytning till dessa organisationer, dvs. drygt sju procent av artiklarna om transportpolitik under denna period.

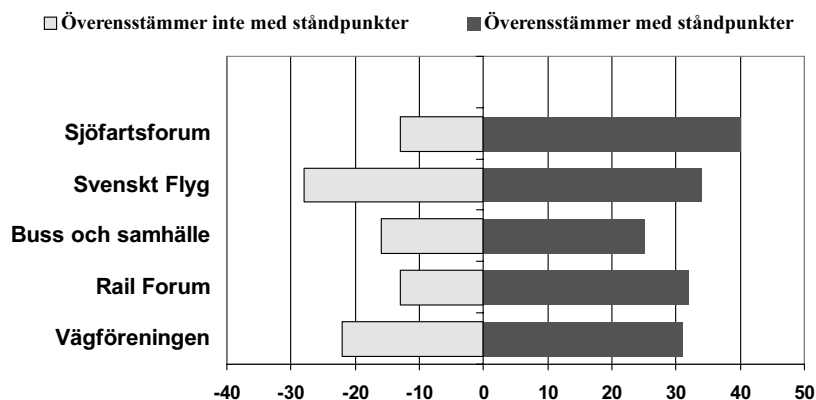
Tabell 5.9. Nätverksorganisationernas förekomst i tidningsartiklar

<i>Organisation</i>	<i>Namnet nämns i artikel</i>	<i>Egen debattartikel</i>	<i>Totalt</i>
Rail Forum	60	11	71
Vägföreningen	49	14	63
Svenskt Flyg	5	3	8
Buss och Samhälle	4	1	5
Sjöfartsforum	1	0	1
Totalt	119	29	147

Om vi jämför nätverksorganisationerna sinsemellan, finner vi att Svenska Vägföreningen och Rail Forum Sweden dominerar stort. Övriga organisationer märks inte särskilt ofta i tidningsartiklar, de är också mer sparsamma med att skriva debattartiklar.³⁴⁵ Det kanske kan te sig något överraskande att det inte är Vägföreningen som märks mest. Resultatet överensstämmer emellertid med respektive organisations strategier. Vägföreningen vill helt enkelt inte höras och synas för mycket eftersom det kan skada organisationens förtroende. Däremot lämnar man gärna ut underlag till journalister. Rail Forum hade en helt annan strategi. Järnvägsförespråkarna ville få uppmärksamhet och skapa debatt om det organisationen stod för.³⁴⁶

Som vi väl känner till från tidigare i undersökningen (se t.ex. figur 5.1) tar företag och organisationer ofta kontakt med media. Företagen tar sådana kontakter nästan tre gånger per år i genomsnitt, medan organisationer som är intresserade av transportpolitik gör det mer än fem gånger per år i genomsnitt. Med största sannolikhet innebär det att företagen och organisationerna har större inflytande över media än vad som syns på ytan i form av referenser och så vidare. Det kan ju även gälla de lobbyingorganisationer som vi studerar särskilt här. Det är emellertid inte lätt att mäta ett sådant dolt inflytande. I ett försök att få en uppfattning om förmågan att få genomslag har vi gått igenom artiklarna och försökt att avgöra om artikelns huvudbudskap stämmer överens med de respektive organisationernas ståndpunkter.

Figur 5.9. Andel artiklar (%) som stämmer med respektive organisations ståndpunkt.



Not: De båda kategorierna summerar inte till 100 % eftersom artiklar som klassificerats som "Oklara" inte tagits med.

Som vi ser i figuren dominerar inte dessa organisationer nyhetsrapporteringen. Mest framgångsrika tycks faktiskt Sjöfartsforum vara, men å andra sidan rör det sig för den organisationen bara om ett fåtal artiklar som överhuvudtaget direkt berör deras verksamhet. Även Svenskt Flyg får visst stöd för sina synpunkter i de artiklar vi har granskat, men samtidigt har de även en stor andel negativa skrivelser som motverkar denna framgång. Detsamma gäller även Vägföreningen. Visserligen skrivs många artiklar som överensstämmer med föreningens ståndpunkter, men en stor andel går även emot dess önskemål.

Deltagande i den offentliga debatten

Motsättningarna inom trafikpolitiken fick en blyxtbelysning i en insändardebatt i Svenska Dagbladets Brännpunkt/Näringsliv under några månader kring årsskiftet 1996–97. Vi ska här mycket kort utnyttja denna insändardebatt för att analysera hur de viktiga aktörerna inom transportpolitiken agerar när de deltar i en offentlig debatt.

Anledningen till att debatten flammade upp vid denna tidpunkt var att Kommunikationskommittén (KomKom) hade presenterat förslag om förändringar av transportpolitiken. Det var nu välkänt bland de berörda aktörerna att det arbetades på en proposition inom regeringskansliet med anledning av förslagen från kommittén.

Diskussionen inleddes av en företrädare för miljögrupperna (Miljöförbundet Landets Vänner) som reagerade mot att Svenska Vägföreningen i en annonskampanj och i sina nyhetsbrev målat upp vad som beskrevs som *obalanserade hotbilder* som svar på den statliga kommunikationskommitténs förslag om att överföra en del av transporterna från väg och flyg till järnväg. Miljövännerna ansåg att vägtrafiken inte skulle tillåtas att smita från notan, utan betala de skador den åstadkommer.³⁴⁷

I och med detta inlägg aktiverades hela den transportlobbying som behandlas i detta kapitel. Först ut var, inte oväntat, en företrädare för Svenska Vägföreningen, som uppfattade angreppet som ”rallarsvingar”.³⁴⁸ Retoriskt frågade Vägföreningen om ett ekologiskt hållbart samhälle var ”ett samhälle där vi tar ett hundraårskliv bakåt och tackar nej till bilen och ja till järnvägen?”. Även järnvägstrafik är förknippad med miljökostnader, framhöll föreningens vd, samtidigt som han ville påminna om att bilägarna redan betalar en stor summa pengar i bilskatt. Bilen behövs ”för de finmaskiga och individuella transporter som är en stor del av vår välfärd” menade vägföreningen, som också passade på att påpeka föreningens rätt att ”fortsätta sin informationsverksamhet”, bland annat genom att sprida sina budskap via annonser i dagspress. Ståndpunkterna upprepades senare i ytterligare en debattartikel.³⁴⁹

Efter detta inlägg var det järnvägens förespråkare som tog plats på scenen. Rail Forum Sweden var vid denna tidpunkt ett avslutat projekt, men SJ var naturligtvis redo att försvara järnvägsintresset. SJ:s miljöchef kritiserade Vägföreningens förslag till finansieringsmodell för motorvägsbyggen.³⁵⁰ Järnvägen är, betonas i artikeln, det ”mest miljövänliga transportmedlet” som med modern teknik även kommer att bli kommersiellt intressant. Han ansåg att det utfördes logiska kullerbyttor ”i den lobbyingskampanj mot KomKom som nu bedrivs av företrädare för vägtrafiken, flyget och sjöfarten”. I en senare artikel hävdar han att det inte är konstigt om dessa synpunkter framförs ”av renodlade lobbyister som till exempel Svenska Vägföreningen – trovärdighetens absoluta nollpunkt”.³⁵¹

Det är karaktäristiskt för den här typen av intressekamp hur de olika aktörerna anstränger sig för att förmedla intrycket av att de själva ägnar sig åt informationsverksamhet medan de andra bedriver lobbying. När generaldirektören för Föreningen Svenskt Flyg ville framhålla att järnvägen inte konkurrerade på lika villkor, eftersom SJ i hög utsträckning subventioneras via skattemedel, passade han på att peka ut SJ:s miljöchef som ”järnvägslobbyist”. Denne kontrade i sin tur med att kalla företrädaren för Svenskt Flyg för ”flyglobby-

isten”.³⁵² Samma debatteknik utnyttjade företrädaren för Miljöförbundet Jordens Vänner i sin replik på Vägföreningens svar.³⁵³ Vägföreningens VD Tannerfors representerade inte en majoritet av befolkningen, ”utan snarare särintresset bil- och vägindustrin”. Miljörelsens strävan, däremot, ”gagnar hela befolkningen, i ett vidare perspektiv även medlemmarna i Vägföreningen”.

När så småningom även en företrädare för Sjöfartsforum gav sig in i debatten var alla intressen representerade. Sjöfarten är ingen kravmaskin, ville dess generalsekreterare intyga, men man ansåg att det sagts för lite om sjötransporter. Det mest energisnåla sättet att frakta något – påstod han inte helt oväntat – är med ett fullastat fartyg.³⁵⁴

Samtliga aktörer anklagade varandra för att mer eller mindre medvetet vilseleda läsarna med felaktiga beräkningar. När Svenskt Flygs vd återkom med ytterligare en artikel var huvudorsaken att han ville visa att ”järnvägslobbys främste vapendragare [dvs SJ:s miljöchef]” hade grundat sina artiklar på sakfel och snedvriden argumentation. Antingen var denne dåligt informerad eller också vinklades informationen medvetet, en metod som ”är möjligen förståelig för en person högt på järnvägens lönelista”.³⁵⁵ Även Svenska Vägföreningen fick finna sig i att bli tillrättavisade. Vägföreningen var enögd och gjorde märkliga tolkningar av kommitténs beräkningar: ”Tror man [Svenska Vägföreningen] sig bäst tjäna vägbranschen genom att förenkla eller negligera problembilden?”, frågade sig Vägverkets miljöcontroller.³⁵⁶

För en vanlig medborgare är det mycket svårt att värdera de olika debattörernas inlägg. Samtliga aktörer hävdade att de täckte större delen av sina egna kostnader. Vi får veta att såväl järnväg, sjöfart, flyg som motorvägar är var för sig de enda ekonomiskt försvarbara satsningarna och de är nödvändiga förutsättningar för tillväxt. Samtidigt hävdar var och en att just deras lösning är den mest energisnåla och att den är det bästa för att långsiktigt lösa miljöproblemen.

Man kan fråga sig om den här typen av insändardebatter är nyttiga eller skadliga ur ett demokratiskt perspektiv. En fördel är naturligtvis att vi här erbjuds information utifrån alla tänkbara perspektiv. Det hjälper medborgaren att mer självständigt ta ställning i de enskilda frågorna. Eftersom samtliga transportslag är företrädade i den här lilla illustrativa debatten, finns också en viss balans mellan parterna. Med betoning på dessa två punkter finns alltså skäl att framhålla debattens demokratiska fördelar vad avser såväl öppenhet som jämlikhet.

Ett problem är emellertid att det helt enkelt inte är något bra samtal, ingen deliberation – för att använda en nu inom samhällsvetenskapen vanlig formulering. I stället för att försöka förstå varandra,

närmast anstränger parterna sig för att tala förbi varandra. De starkt intresseförankrade inläggen ger dem ett tämligen ringa informationsvärde. Det är, som sagt, mycket svårt för en ”vanlig” medborgare att själv skapa sig en uppfattning om vilka av dessa debattdeltagare som levererar trovärdiga uppgifter.

Samtidigt är det påtagligt att stora resurser krävs för att delta i en debatt så som den vi här har använt som illustration. Faktauppgifterna och de alternativa beräkningssätten haglar. Det är ingen tillfällighet att de som deltar i debatten så gott som uteslutande är människor som på heltid arbetar med dessa frågor. De som inte företräder någon intresseorganisation är i stället trafikforskare.³⁵⁷ Även om det alltså finns en viss balans i diskussionen mellan de olika transportslagen saknas helt representanter för ”vanliga” skattebetalare i just denna debatt. Inga företrädare för regeringen eller de politiska partierna blandade sig i diskussionen. Som läsare är man helt utelämnad till att bevittna en rasande intressekamp, med inslag av personangrepp, mellan företrädare för grupper med stora egna ekonomiska intressen i beslutsprocessen. Detta är ur demokratisynpunkt betänkligt.

Demokrati och intressekamp inom transportpolitiken

Transport- och infrastrukturpolitiken är både principiellt intressant och politiskt central i flera avseenden. Detta område utgör i sig själv en viktig del av varje lands ekonomi, men anger också förutsättningarna för hela näringslivet, även den del som inte är direkt kopplad till produktion och underhåll av infrastruktur eller transportmedel. Det finns därför ingen anledning att förvånas över att vi i det här kapitlet har kunnat visa att infrastrukturen präglas av en omfattande politisk aktivitet med en mängd aktörer inblandade. Denna sektor är inte den som drar till sig mest uppmärksamhet av våra aktörer, men de företag och organisationer som intresserar sig för dessa frågor tar i särskilt stor utsträckning kontakt med offentliga företrädare och media, samt deltar oftare i offentliga debatter.

Det finns inte heller någon anledning att förvånas över att en stor andel av de som ofta tar kontakter med offentliga företrädare har ett direkt eget ekonomiskt intresse i byggande eller underhåll av infrastruktur. Visserligen finns flera företag eller organisationer som är intresserade av att få utnyttja en viss typ av transporter representerade bland de mest aktiva. Men det är viktigt att påpeka att många

politiska beslut inom sektorn kommer till efter påtryckningar från företag som bygger infrastruktur eller transportmedel, och från fackföreningar som organiserar personalen som arbetar i dessa företag. Genom samverkan i olika sammanhang deltar de även i den offentliga debatten i viss utsträckning. Inget av detta behöver naturligtvis i sig vara något problem, i en demokrati har alla rätt att framföra sina åsikter. Men det är viktigt, både för beslutsfattare och för medborgare som bildar sig sina uppfattningar genom att följa offentliga debatter, att vara medvetna om det speciella intresse som dessa aktörer har. De kan vara väl så ansvarsfulla – inget i vårt material ger skäl att tro annat – men de har ett intresse av att framhålla fördelarna med att bygga och expandera, snarare än att diskutera nyttjande och kostnader.

För att vi ska kunna fatta väl grundade och kloka beslut i infrastrukturfrågor måste vi alltså anstränga oss att noggrant värdera de olika aktörernas inlagor. I det avseendet skiljer sig naturligtvis inte infrastrukturpolitiken från andra områden, men det finns, mot bakgrund av vad vi har funnit, skäl att tro att det är extra svårt inom detta område. Företag och organisationer med intresse för infrastrukturfrågor samverkar med allehanda aktörer i större utsträckning än andra. Företagen bygger t.ex. allianser med myndigheter tämligen ofta. Organisationerna samarbetar förstås i stor omfattning med andra organisationer, men det är också mycket vanligare att infrastrukturintresserade organisationer samverkar med företag, myndigheter och politiker. Dessa olika och ofta oväntade allianser som byggs upp inom detta område, utgör en särskild utmaning mot demokratin. Risken är att det bildas politiskt mycket slagkraftiga allianser mellan företag, fackföreningar och myndigheter, som inte möter någon organiserad, eller kanske en betydligt svagare, motkraft.

De särskilda nätverksorganisationerna är ett tydligt uttryck för denna problematik. Här förenas i fasta organisationer nyttjare av speciella transporter med de som producerar infrastruktur och transportmedel av samma slag. Med stora resurser och påtaglig professionalitet driver dessa organisationer sina egna medlemmars intresse. Vi har inte funnit att de på något sätt dominerar vare sig beslutsprocessen eller mediarapporteringen i transportfrågor, men de är otvetydigt mycket viktiga aktörer i båda avseendena. I den insändardebatt som vi har analyserat i detta kapitel visar sig även tydligt att de med mycket stor emfas är beredda att slåss för sina respektive transportslag.

För att kunna avge ett slutgiltigt omdöme om den demokratiska statusen inom infrastrukturektorn krävs naturligtvis mycket grundligare undersökning än vad vi här har kunnat genomföra. Men om vi

ändå, mot bakgrund av de fakta vi har ska uttala oss om tendenser, så anser vi att det finns anledning att bekymra sig något. Ur jämlikhetsperspektiv är det oroande att det tycks kräva allt större resurser för att påverka infrastrukturfrågorna. Det är flera stora företag och organisationer som tar omfattande kontakter med beslutsfattarna. De stora nätverksorganisationerna har onekligen drivit professionaliseringen ytterligare ett steg. Utan egna elaborerade ekonomiska kalkyler är det svårt att ens ta del av diskussionen. Till detta ska alltså läggas att en avsevärd andel av de som deltar i beslutsprocesser och mediadebatter har egna ekonomiska intressen av att resurser tillförs sektorn. Flera av dem är dessutom offentliga myndigheter. Inom arbetsmiljöområdet skulle det snarast motsvaras av att arbetsrättsjuristerna var en viktig påtryckargrupp, vilket är lite svårt att tänka sig, liksom att skatteförvaltningen skulle trycka på för att åstadkomma ett allt mer komplicerat skattesystem (vilket man kanske kan miss-tänka?).

När det gäller frågan om öppenheten och den offentliga debattens karaktär, är det svårt att komma undan att diskussionerna inom infrastruktursektorn tycks i stor utsträckning präglas av bitter intressekamp. Det finns mycket att vinna och mycket att förlora på de stora infrastrukturbesluten, och det gör att diskussionerna inte blir särskilt upplysande för politiker och medborgare som ska fatta besluten och utkräva ansvar för dem. Det tycks vara mycket svårt att få insyn i och bilda sig en egen uppfattning om de kalkyler som ligger till grund för de inblandade aktörernas ställningstaganden.

Sammanfattningsvis visar vår undersökning av infra- och transportpolitiken att intensiteten i lobbyingverksamheten är särskilt stor inom detta område, att många aktiva aktörer har starka egenintressen i frågorna och att det bildas fler, och dessutom ovanliga, allianser mellan dessa. Detta inslag av ovanligt väl organiserade och starka sär-intressen, inbegripna i en utpräglad intressekamp, är en av de största utmaningarna för vår demokrati.

5. MEDBORGARNA, INTRESSENA OCH TRANSPORTPOLITIKEN

Bilagor

1. Svenska Vägföreningens styrelse

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ordförande	Carl-Olof Ternryd	Carl-Olof Ternryd	Kjell-Olof Feldt	Kjell-Olof Feldt	Kjell-Olof Feldt	Kjell-Olof Feldt	Kjell-Olof Feldt
1:e vice ordf.	Sten-Åke Forsberg, Statoil	Jan Johansson, Sv. åkerförbundet	Jan Johansson, Sv. åkerförbundet	Jan Söderström, Sv. kommunförbundet	Ola Johansson, Bilindustri-föreningen	Mats O. Olsson, Skogsindustrierna	Jan Söderström, Sv.kommunförbundet
2:e vice ordf.	Jan Johansson, Sv. åkerförbundet	Jan Söderström, Sv. kommunförbundet	Jan Söderström, Sv. kommunförbundet	Kaj Lindgren, Bilindustri-föreningen	Mats O. Olsson, Skogsindustrierna	Jan Söderström, Sv. kommunförbundet	Staffan Riben, Svenska Statoil AB
Ledamöter	Bo Grönwall, Sv. Konsultföreningen Bertil Bogren, Byggtreprenörerna Anders Englund, Försäkringsbranschens Service AB Håkan Fernvik, Cementa AB Benny Ruus, MHF	Lennart Ansved, Sv. konsultföreningen Bertil Bogren, Byggtreprenörerna Anders Englund, Förs.branschens Service AB Håkan Fernvik, Cementa AB Gunell Färm, GD, Stat väg-och traf.inst	Lennart Ansved, Sv. konsultföreningen Bertil Bogren, Byggtreprenörerna Anders Englund, Förs.branschens Service AB Göran Ringström, Nynäs Bitumen AB Sten-Åke Forsberg, Statoil	Lennart Ansved, Sv. konsultföreningen Bertil Bogren, Byggtreprenörerna Anders Englund, Förs.branschens Service AB Göran Ringström, Nynäs Bitumen AB Sten-Åke Forsberg, Statoil	Folke Alkbrant, Arkitekt- och ing.fig. Per Westlund, Byggtreprenörerna Jan Söderström, Sv. kommunförbundet Göran Ringström, Nynäs Bitumen AB Staffan Riben, Svenska Statoil AB Gunell Färm, GD, Stat väg-och traf.inst	Folke Alkbrant, Arkitekt- och ing.fig. Per Westlund, Byggtreprenörerna Lars Christiansson, Bilindustri-föreningen Göran Ringström, Nynäs Bitumen AB Staffan Riben, Svenska Statoil AB Thomas Korsfelt, GD Stat väg-och traf.inst	Folke Alkbrant, Arkitekt- och ing.fig. Per Westlund, Byggtreprenörerna Lars Christiansson, Bilindustri-föreningen Göran Ringström, Nynäs Bitumen AB Mats O. Olsson, Skogsindustrierna Thomas Korsfelt, GD Stat väg-och traf.inst
	Claes Rehn, Svenska kommun-Motormännens förbundet Kurt Lagerstam, Motorbr. Riksförbund Kaj Lindgren, Bilindustri-föreningen Ola Johansson, Bilindustri-föreningen Magnus Sjölander, Skogsindustrierna	Bo Lundgren, Motormännens Riksf. Kurt Lagerstam, Motorbr. Riksförbund Kaj Lindgren, Bilindustri-föreningen Ola Johansson, Bilindustri-föreningen Magnus Sjölander, Skogsindustrierna	Bo Lundgren, Motormännens Riksf. Olof Karlberg, Motorbr. Riksförbund Kaj Lindgren, Bilindustri-föreningen Ola Johansson, Bilindustri-föreningen Mats O. Olsson, Skogsindustrierna	Tom Corneliusson, Motormännens Riksf. Olof Karlberg, Motorbr. Riksförbund Jan Johansson, Sv. åkerförbundet Ola Johansson, Bilindustri-föreningen Mats O. Olsson, Skogsindustrierna	Tom Corneliusson, Motormännens Riksf. Olof Karlberg, Motorbr. Riksförbund Jan Johansson, Sv. åkerförbundet Ola Johansson, Bilindustri-föreningen Mats O. Olsson, Skogsindustrierna	Tom Corneliusson, Motormännens Riksf. Kjell Alkärr, Motorbr. Riksförbund Jan Johansson, Sv. åkerförbundet Ola Johansson, Bilindustri-föreningen Mats O. Olsson, Skogsindustrierna	Tom Corneliusson, Motormännens Riksf. Kjell Alkärr, Motorbr. Riksförbund Jan Sandberg, Sv. åkerförbundet Ola Johansson, Bilindustri-föreningen Mats O. Olsson, Skogsindustrierna
Suppleanter	Mats Forsgren, Vägförv. i Älvsborg Anders Eliasson, EMSA Torsten Gustavsson, LRF Bo Lundgren, Motormännens Riksf.	Mats Forsgren, Vägverket Reg. SÖ Göran Nilsson, EMSA Jan de Woul, LRF Benny Ruus, MHF	Mats Forsgren, Vägverket Reg. SÖ Göran Nilsson, EMSA Bengt Sjöholm, LRF	Mats Forsgren, Vägverket Reg. SÖ Göran Nilsson, EMSA Bengt Sjöholm, LRF	Mats Forsgren, Vägverket Reg. SÖ Göran Nilsson, EMSA Bengt Sjöholm, LRF	Mats Forsgren, Vägverket Reg. SÖ Göran Nilsson, EMSA Bengt Sjöholm, LRF	Mats Forsgren, Vägverket Reg. SÖ Göran Nilsson, EMSA Bengt Sjöholm, LRF
VD	Lars-G. Tannerfors	Lars-G. Tannerfors	Lars-G. Tannerfors	Lars-G. Tannerfors	Lars-G. Tannerfors	Lars-G. Tannerfors	Lars-G. Tannerfors

2. Medlemmar i Buss och Samhälle (1998-10-28)

Ulf Arensberg, Volvo Bussar Sverige AB
Stefan Guttman, Volvo Bussar Sverige AB
Leif Nyström, Scania Buses & Coaches

Gunnar Boman, Scania Buses & Coaches
Claus Bay, Svenska Neoplan AB
Kjell Bergqvist, SL Flygbussarna AB
Claes Olofson, Buss i Väst AB
Christer Swärd, EvoBus Sverige AB
Lasse Mattson, Swebus
Henrik Kolga, Linjebuss
Magdalena Meyer, Buss och Samhälle/Bussbranschens Riksförbund
Dag Fagring, Buss och Samhälle/Bussbranschens Riksförbund

3. Medlemsföretag i Rail Forum Sweden

ABB Signal	NCC
ABB Traction	PEAB (fr.o.m. 1994)
ASG (t.o.m. 1993)	Nordico (t.o.m. 1993)
Atlas Copco (t.o.m. 1994)	Positiva Sverige
Avesta Scheffeld	Posten
BPA (t.o.m. 1993)	Ratos (t.o.m. 1993)
Cardo	SCA (t.o.m. 1993)
Eka Nobel	S-E Banken
Electrolux	SIAB
Euroc (fr.o.m. 1994)	Skandia (t.o.m. 1993)
Fundia	Skanska
Handelsbanken (fr.o.m. 1994)	SKF (t.o.m. 1993)
ICA Partihandel	SSAB
Incentive (fr.o.m. 1994)	STORA (t.o.m. 1993)
Inexa Profil	Vattenfall
LKAB	

5. MEDBORGARNA, INTRESSENA OCH TRANSPORTPOLITIKEN

Styrelsens sammansättning

1993		1995	
Ordinarie ledamöter	Suppleanter	Ordinarie ledamöter	Suppleanter
Curt Nicolín, ordf.	Peter Fallénius, ABB	Curt Nicolín, ordf.	Peter Fallénius, ABB
Lennart Kallioniemi, Fundia	Bengt Stenberg, Fundia	Lennart Kallioniemi, Fundia	Anders Cederlund, Fundia
Lars Wirdemark, NCC	Göran Wettlegren, NCC	Alf Algotsson, NCC	Göran Wettlegren, NCC
Ulf Dahlsten, Posten	Christina Striby, Posten	Ulf Dahlsten, Posten	Christina Striby, Posten
Bo C E Ramfors, S-E Banken	Erland Ringblom, S-E Banken	Curt G. Olsson, S-E Banken	Erland Ringblom, S-E Banken
Melker Schörling, Skanska	Per Westlund, Skanska	Melker Schörling, Skanska	Per Westlund, Skanska
Leif Gustavsson, SSAB	Åke Sander, SSAB	Leif Gustavsson, SSAB	Åke Sander, SSAB
Carl-Erik Nyquist, Vattenfall	Stig Göthe, Vattenfall	Carl-Erik Nyquist, Vattenfall	Stig Göthe, Vattenfall
Bo Berggren, STORA	Bengt Johansson, STORA		
Urban Jansson, Ratos	Bertil Carstam, Ratos/Inter Forward		

4. Närsjöfartsforums/Sjöfartsforums styrelse

1992	1995	1997
Tom Heyman, ordf.	Tom Heyman, ordf.	Rune Svensson, ordf.
Bertil Arvidsson, Sjöfartsverket	Bertil Arvidsson, Sjöfartsverket	Anders Lindström, v. ordf., Sjöfartsverket
Per Jessing, Sv. Redareförening	Per Jessing, Sv. Redareförening	Per Jessing, Generalsekreterare
Maria Nygren, Sv. Hamn- o Stuveriförb.	Maria Nygren, Sv. Hamn- o Stuveriförb.	Berit Blomqvist, Informatör
Folke Patriksson, Bylock & Nordsjöfrakt	Folke Patriksson, Bylock & Nordsjöfrakt	Arne Frisinger, Vänerns Seglationsstyrelse
Torkel Sölve, Trollhätte Kanalverk	Torkel Sölve, Kommunikationsdep.	Maria Nygren, Sv. Hamn- o Stuveriförb.
	Bo Klang, SSAB Oxelösund	Lars Lindfelt, Sveriges Ångfartygs Assuransförening
	P. Artur Lindén, Sv. Skeppsmäklarförening	Lars Nilsson, MoDo Paper AB
	Olle Widingsson, STORA Inköp o transp.	Folke Patriksson, Bylock & Nordsjöfrakt
		Jan- Olof Selén, Sjöfartsverket
		Christer Themnér, Sv. Maskinbefälsförbundet

5. MEDBORGARNA, INTRESSENA OCH TRANSPORTPOLITIKEN

1992	1995	1997
		Håkan Friberg, Sv. Redareförening Bertil Cederholm, Sv. Hamn- o Stuveriförb. Lars-Göran Holmgren, SEKO Bo Klang, SSAB Morgan Williamsson, Göteborgs universitet Håkan Gezelius, Sv. Redareförening Leif Ilander, Schenker Transport Sven-Gunnar Ericsson, Nordwaggon Christer Lindvall, Sv. Fartygsbefälsförening Claes Wirström, Sv. Skeppsmäklareförening

5. Föreningen Svenskt Flygs styrelse

1994–1995	1996	1997	1998
Ordförande: Monica Sundström	Ordförande: Lars Wohlin	Ordförande: Lars Wohlin	Ordförande: Lars Wohlin
Krister Nilsson (ABA)	Luffartsverket: Ingemar Skogö Wilhelm Jansson (suppl.)	Luffartsverket: Per Lehmann Wilhelm Jansson (suppl.)	Luffartsverket: Per Lehmann Wilhelm Jansson (suppl.)
Stefan Wiklund (Malmö Aviation)	SAS: Karin Strömberg Johan Tamm (suppl.)	SAS: Karin Strömberg Johan Tamm (suppl.)	SAS: Karin Strömberg Johan Tamm (suppl.)
Krister Petré (Transwede)	Svenska Flygbranschen: Jan Palmér Ivar Ericsson (suppl.)	Svenska Flygbranschen: Jan Palmér Ivar Ericsson (suppl.)	Svenska Flygbranschen: Jan Palmér Ivar Ericsson (suppl.)
Henrik Ankarkrona (Skyways)	Kommunala Flygintressenter: Anders Engström Anders G Högmark (suppl.)	Kommunala Flygintressenter: Anders G Högmark Anders Engström (suppl.)	Kommunala Flygintressenter: Anders G Högmark Anders Engström (suppl.)
Kurt Jansson (Kommunala flygintressenter)	Flygindustrin: Anders Annerfalk Mauritz Ljungman (suppl.)	Flygindustrin: Anders Annerfalk Mauritz Ljungman (suppl.)	Flygindustrin: Dag Waldenström Mauritz Ljungman (suppl.)
Åsa Wikman			

6. Svensk demokrati på tröskeln till 2000-talet

När Maktutredningen för snart ett decennium sedan sammanfattade resultatet av alla sina forskningsprojekt var den dominerande slutsatsen att svensk politik höll på att ömsa skinn. Den gamla politiska modellen höll på att begravas och var i vissa avseenden redan ersatt av något nytt. När man idag läser utredningens slutrapport är det ett par intryck som infinner sig.³⁵⁸

Man får för det första en bestämd känsla av att Maktutredningens forskargrupp överdrev och förstärkte de tendenser man kan skönja i dåtidens svenska samhälle. Slutsatserna är i flera avseenden starkare formulerade än vad de bakomliggande forskningsrapporterna ger underlag för. Nu så här i efterhand kan vi emellertid konstatera att Maktutredningen ändå fått rätt. Idag, på tröskeln till 2000-talet, ser svensk politik mer ut som Maktutredningen beskrev den för tio år sedan. Detta gäller inte minst för de aspekter av den gamla svenska modellen som här har stått i fokus. Tendensen är att Sverige har blivit mer pluralistiskt.

Det andra intrycket, som baserar sig på slutrapportens allra sista sidor, gäller Maktutredningens bedömning av demokratins tillstånd. Det framgår tydligt att man ansåg att Sverige var i färd med att avlägsna sig från ett gammalmodigt samhällscentrerat demokratiideal. Men Sverige uppfattades som ganska extremt i detta avseende. De flesta andra länder sägs ha en demokratisyn som rymmer en bättre balans mellan demokratins samhälls- och individcentrerade aspekter. Sett med sådana alternativa och, kan man ana, även mer moderna glasögon var framtidsutsikterna enligt Maktutredningen betydligt ljusare. Härvidlag menar vi att utredningen nog i allt väsentligt hamnade fel i sin bedömning. Om man tar fasta på ett ganska traditionellt och i internationell litteratur väl etablerat demokratiideal, tvingas vi på det hela taget konstatera att utvecklingen gått åt fel håll. Tendensen är att Sverige har blivit mindre demokratiskt.

Konturerna till en ny politisk modell

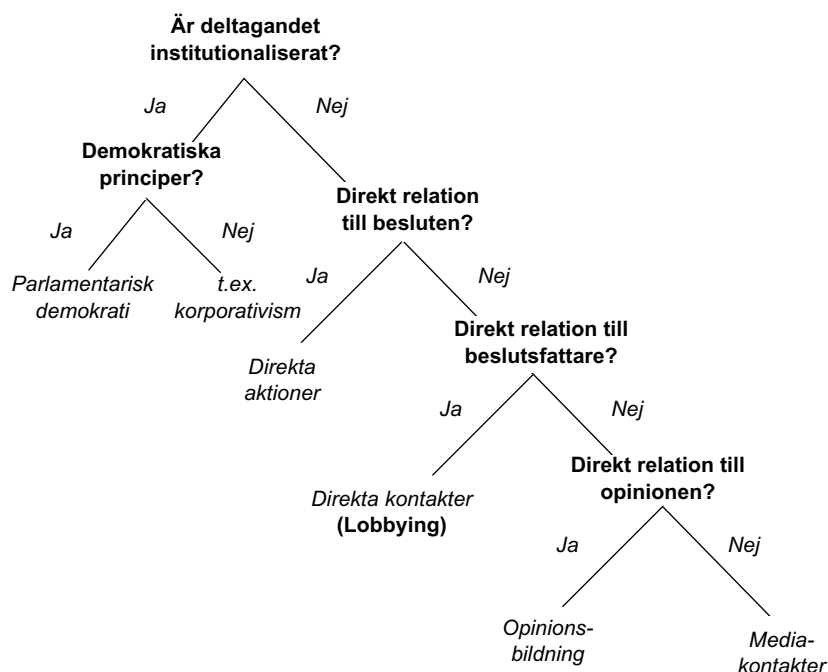
I det första kapitlet ålade vi oss ett par bestämda uppgifter. Vi skrev att det övergripande syftet med hela denna skrift var ”att beskriva och från demokratisk synpunkt karakterisera den styrelsemodell som präglar svensk politik på tröskeln till 2000-talet”. Vår slutsats när det gäller den beskrivande uppgiften kan sammanfattas i åtta punkter. Tagna tillsammans ger de oss en god bild av vad som kännetecknar det nuvarande styrelsesättet i svensk politik.

Det finns flera olika möjligheter att påverka politiken

Den moderna folkstyrelsen erbjuder en rad olika former för deltagande. Den enskilde medborgaren kan agera på egen hand eller tillsammans med andra i organiserade former. Bland de kollektiva aktörerna har partierna en särställning. Deras medverkan i politiken regleras genom författningen. Men även andra organiserade intressen som storföretag och olika typer av intresseorganisationer och ideella sammanslutningar har – i strid med demokratins principer – erövrat politiska positioner som i betydande grad bär institutionens kännetecken. En demokrati av svenskt slag präglas således i stor utsträckning av att den parlamentariska demokratins former blandas med korporativism. Detta är en viktig ingrediens i det som Maktutredningen identifierade som den gamla svenska modellen.

Dagens diskussion tar mer eller mindre för givet att de organiserade intressena inte längre ges lika stort utrymme eller samma möjlighet att påverka politiken inom ramen för korporativa arrangemang. Men därmed tänker vi oss knappast att alternativet skulle vara att dessa, särskilt storföretag och intresseorganisationer, drar sig tillbaka till ett tillstånd präglat av politisk passivitet. I realiteten finns flera andra sätt att försöka påverka politiken. Vår egen undersökning har utgått från följande typologi över det politiska deltagandet.

Figur 6.1. Det politiska deltagandets former



Organiserade intressen kan i syfte att påverka politiken avsätta resurser för att informellt knyta direkta kontakter med beslutsfattare eller för att gripa in i den offentliga debatten. Det senare kan ske direkt eller indirekt beroende på om man väljer att själv ta till orda eller om man försöker påverka andra offentliga debattörer. Ytterligare en möjlighet, fastän fortfarande tämligen ovanlig, är att organisationer eller företag "tar lagen i egna händer" i form av det som kallas direkta aktioner.

Med hjälp av figurens distinktioner kan vi också fastställa en som vi tycker meningsfull bestämning av lobbying. Begreppet lobbying bör enligt vår mening inte definieras så vitt att alla former av politisk påverkan kan förse med denna etikett. Det blir då ointressant att tala om lobbying. Begreppet bör inte heller preciseras så snävt att det enbart blir vissa typer av aktörer som rent definitionsmässigt kan ägna sig åt lobbying. Med **lobbying** menar vi därför *icke-institutionaliserade direktkontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka offentligt beslutsfattande*. Att anlita en politisk konsult blir med detta språkbruk inte alls liktydigt med lobbying, utan bör i stället uppfattas som ett slags professionalisering av det politiska deltagandet som i

sin förlängning kan leda till vilken som helst av de olika deltagandeformerna.

Korporativismen förtvinar gradvis men lever fortfarande

En noggrann och systematisk prövning av tesen om korporativismens död ger vid handen att påståendet har visst fog för sig. Den institutionaliserade medverkan i offentligt beslutsfattande från organiserade intressen har minskat i omfattning sedan systemets höjdpunkt under 1950- och 1960-talen. Detta gäller oavsett om man beaktar beslutsprocessens berednings- eller genomförandefas.

Det svenska kommittéväsendet fungerade länge som en viktig mötesarena för politiker, experter och organisationsföreträdare. Varje viktig politisk reform föregicks av en utredning där beslutsfattare och berörda intressen gavs möjlighet att påverka den framtida politiken. Det var för staten eller regeringen ett sätt att försäkra sig om sakkunskap men inte minst viktigt var också själva förankringen hos dem som senare skulle omfattas av statens agerande. Under senare decennier, särskilt från och med början av 1980-talet, fungerar inte längre kommittéerna på det sättet. De har förlorat sin politiska roll samtidigt som de organiserade intressena också i viss mån har stängts ute från dessa mötesplatser.

En offentlig utredning går som regel ut på remiss. Det har av hävd uppfattats som en annan viktig möjlighet för organiserade intressen att göra sin röst hörd. Här är utvecklingen en annan även om konsekvensen blivit densamma. Det gamla korporativa systemet har urholkats inifrån genom att allt fler intressen och myndigheter givits status som remissinstans. Det slags erkännande- eller statussystem som korporativismen förutsätter förlorar därmed sin mening – om alla ges status betyder det i realiteten att ingen ges status.

På genomförandesidan har det till och med fattats ett formellt beslut om att avskaffa korporativismen. De som ingår i styrelsen för en statlig myndighet representerar således inte en viss korporation utan företräder på regeringens uppdrag allmänheten. I praktiken har dock den korporativa representationen varit mera seglivad. Det är fortfarande i mångt och mycket samma personer som sitter kvar i lekmannastyrelserna. Men givet detta måste man ändå konstatera att andelen organisationsföreträdare har minskat.

Vi har också talat om beslutskorporativism som ett system där berörda organisationer regelmässigt ges en särställning inom ramen för formellt beslutsfattande organ. Praktexemplen är här jordbrukar-

nas starka ställning inom riksdagens jordbruksutskott och LO:s självklara representation i det socialdemokratiska partiets ledande organ. Här tycker vi annars att det finns skäl att vara försiktig med slutsatserna. Det är inte säkert att våra indikatorer på korporativism är riktigt tillförlitliga, men i den mån vi på basis av dessa indikatorer kan tala om att det tidigare har funnits en korporativism även i detta avseende så kan vi också här dra slutsatsen att den har minskat.

När detta har slagits fast – korporativismen har försvagats – så bör vi tillfoga ett par viktiga korrektiv. Det bör således framhållas att korporativismen aldrig har varit så dominerande som man ibland förleds att tro. Det fanns här ett betydande mått av sektorsvariation, där korporativismen framför allt slog igenom inom jordbruks-, arbetsmarknads- och övrig socialpolitik. Det har dessutom alltid funnits politiska sektorer som varit i stort sett kliniskt fria från detta fenomen. Som exempel kan nämnas författnings- och utrikespolitik. Det bör slutligen sägas att korporativismen fortfarande är långt ifrån död. Det finns fortfarande betydande inslag av korporativa arrangemang inom vissa sektorer, särskilt arbetsmarknads- och socialpolitik.

Det folkliga deltagandet minskar – eliternas engagemang ökar

Vi vet från den senast genomförda medborgarundersökningen – huvudresultaten finns redovisade i Demokratirådets rapport från 1998 – att det svenska folket tenderar att minska sitt politiska engagemang. Undantaget från denna regel är ett antal enkla deltagandeformer som t.ex. namnunderskrifter och medvetna köpbojkotter. Mest har denna stagnation och tillbakagång drabbat det klassiska folkrörelseengagemang.

Om vi i stället ser till den politiska elit som agerar som företrädare för organisationer och företag tycks bilden snarast vara den motsatta. Det är visserligen svårt att hitta tillförlitliga data över tid men våra indikatorer tyder ändå på att de mest resursstarka politiska aktörerna, intresseorganisationer och storföretag, trots avkorporatiseringen ändå har ökat sitt politiska engagemang.

Tagna tillsammans innebär dessa båda iakttagelser att politikens folkliga förankring har minskat.

I någon mån skulle denna tendens kunna motverkas av att de mer folkligt baserade intressena – organisationer av folkrörelsekaraktär – vinner terräng på andra intressens bekostnad. Inget talar emellertid för att så är fallet. Snarare tvärtom. Avkorporatiseringen har således

slagit hårdare mot arbetarrörelsens organisationer och mot de övriga folkrörelserna än mot exempelvis näringslivet. Folkrörelsernas ledare finns med i beslutande organ och i maktens korridorer som företrädare för sitt kollektiv, medan eliten inom näringslivet även kan uppträda som experter eller helt enkelt som en elit av mer traditionellt slag.

Samma sak indikeras av den tilltagande professionaliseringen av samhällskontakterna inom storföretag och organisationsväsende. Flera av våra traditionella folkrörelser var tidigt mycket medvetna om betydelsen av en egen professionell organisation. Det som hänt de senaste decennierna är att näringslivet – både storföretag och dess intresseorganisationer – har lärt sig hur man går till väga för att påverka inom politiken. Även om de gamla folkrörelserna inte alls uppträder som svaga och orkeslösa offer för samhällsutvecklingen, är tendensen ändå tydlig. Det är näringslivet och dess organisationer som för närvarande vinner terräng.

Även storföretag satsar på politik – ibland med andras hjälp

Både organisationer och storföretag lägger ner betydande möda på att påverka det offentliga beslutsfattandet. Att detta är viktigt för intresseorganisationer förvånar inte alls. I vissa fall är själva syftet med en organisation att politiskt påverka samhällsutvecklingen i en viss riktning. Särskilt företagen, men även många av våra organisationer, t.ex. hela idrottsrörelsen, har ju däremot ett annat huvudsyfte. Givet detta finns skäl att notera att många storföretag kan mäta sig med de fackliga organisationerna och en del andra renodlade intresseorganisationer när det gäller politiskt engagemang, här mätt i termer av samhällskontakter.

Om vi tillåter oss att generalisera – i fråga om organisationerna kan detta vara en smula vågat eftersom de är av så pass olika karaktär – blir emellertid vår slutsats den att organisationerna med ett undantag har ett försteg framför storföretagen. Organisationerna har i genomsnitt fler direkta kontakter med de offentliga beslutsfattarna. Representanter för våra organisationer deltar också mera flitigt än företagsledarna i den offentliga debatten, och man har också större erfarenhet av mediakontakter. Undantaget gäller anlitaandet av politiska konsulter, vilket för all del sker mindre sällan, men här har storföretagen tagit täten. Detta är givetvis inte alls märkligt. I linje med ovanstående resonemang framstår det tvärt om som naturligt att storföretagen för sitt politiska agerande har större behov av att anlita

hjälp utifrån än organisationerna.

Inom våra två huvudgrupper hittar vi ett förväntat mönster. De största storföretagen är mer politiskt engagerade än de relativt sett mindre storföretagen. Bland organisationerna är det de typiska intresseorganisationerna samt arbetsmarknadens organisationer som ägnar sig mest åt politik. En intressant detalj när det gäller anlitaandet av politiska konsulter är att näringslivets egna organisationer (bransch och arbetsgivare) här ligger i topp. Det är i själva verket de enda typen av organisationer som härvidlag kan mäta sig med storföretagen.

Man kan kanske fråga sig om vi i vår undersökning verkligen mäter inflytande och makt. Är deltagande, t.ex. lobbying, ett tillförlitligt mått på inflytande? Naturligtvis är det en brist att vi inte bättre lyckas undersöka inflytande oberoende av deltagandet. Det ideala vore om vi kunde studera hur och i vad mån olika former av deltagande också innebär olika grad av inflytande. Nu tvingas vi anta att så är fallet. Ett studium av deltagande och påverkansförsök är alltså intressant därför att det också säger oss något om hur inflytande faktiskt ser ut.

En annan tänkbar invändning är att vårt sätt att undersöka deltagande med i huvudsak s.k. kvantitativa data skulle vara betänkligt. Det skulle kunna misstänkas att vi riskerar att dra fel slutsatser om skillnader mellan stora och små storföretag, och mellan riksorganisationer och lokala organisationer när vi lutar oss mot kvantitativa data. Ja, så kan det nog vara. Men det troliga är nog i så fall att vi riskerar att underskatta det mönster som framträder i vårt empiriska material. Det är möjligen så att vi systematiskt underskattar skillnaderna med avseende på både förekomst av lobbying och inflytande. Om vi antar att kontakter har avsedd verkan så jämför vi för närvarande Telias kontakter med Post- och Telestyrelsen med en Pingstförsamling som kontakter kulturförvaltningen i kommunen om bidrag till en möteskampanj.

Två eliter med olika nätverk och skilda prioriteringar

Oavsett storleken på storföretagen och oavsett typen av organisation kan vi konstatera att mest resurser läggs på kontakterna med lokala beslutsfattare och minst på dem som opererar på Europeanivå. Att detta skulle gälla för mindre storföretag och för lokalorganisationer är inte förvånande. Men det gäller således även för de allra största företagen och dessutom för våra stora rikstäckande organisationer.

Annars kan vi registrera ett tämligen distinkt mönster. Vid sidan av att de starka intresseorganisationerna fortfarande visar sig vara mycket aktiva, det är en kategori av organisationer som innefattar flera av de gamla folkrörelserna, har vi att göra med två skilda eliter: En näringslivets elit och en löntagar- eller facklig elit. Vi känner igen detta från korporativismen där dessa två elitgrupper medverkar i det politiska maktutövandet. Den gamla svenska modellen tycks således i detta avseende ha blivit införlivad med och överförd till det nya politiska landskap som mer präglas av lobbyism och medialisering. Företrädarna för storföretag och för näringslivets organisationer prioriterar ungefär samma slags frågor, ingår i likartade nätverk och inriktar sitt politiska agerande mot samma typ av beslutsfattare. På motsvarande sätt formar representanterna för de fackliga organisationerna en egen distinkt elit.

De fackliga organisationerna lägger således ner mer kraft på frågor om arbetsmiljö och arbetsrätt medan näringslivet – företagen, arbetsgivarna och branschorganisationerna – har ett intresse för att påverka de villkor som företagen lever under och därför snarare lyfter fram de frågor som handlar om konkurrens, skatter och subventioner men också mer konkreta näringsfrågor som rör infrastruktur och miljö. De fackliga organisationernas fokusering på de politiska företrädarna slår igenom oavsett om man väljer att urskilja politiker på alla nivåer eller om man bara ser på rikspolitikerna. Och ser vi på kontakterna med parlamentariker och partiföreträdare, de två grupper som har den mest utpräglade representativa rollen på nationell nivå, blir detta ännu tydligare. Det är inte helt orimligt att tänka sig att detta också avspeglar den traditionella socialdemokratiska alliansen mellan parti och klassorganisationerna och då företrädesvis fackföreningsrörelsen. Näringslivsorganisationernas kontakter är på motsvarande sätt starkt fokuserade på tjänstemännen vare sig vi studerar kommunal, nationell eller EU-nivå. Om vi sedan kompletterar bilden med företagens agerande förstärker detta bilden av att näringslivet kraftigt tycks rikta sina kontakter mot den statliga byråkratin, tjänstemän i allmänhet men också den framväxande maktfaktor som EU utgör. Det senare indikerar att näringslivet stärker greppet om den politiska framtiden.

När företagen eller organisationerna samverkar med andra för att påverka politik så vänder de sig i stor utsträckning till den egna koncernen eller organisationshierarkin. Men i den mån man söker allianser utanför den egna formella strukturen så formas även här en näringslivskoalition respektive en fackligt-politisk koalition. Medan näringslivets organisationer söker sig till företagen så söker löntagar-

nas organisationer samarbete med andra fackliga sammanslutningar och med politiska företrädare.

De två traditionella eliterna tycks således leva vidare även i pluralismens samhälle. De lägger ner kraft på olika frågor, ingår i relativt olikartade nätverk och söker påverka olika typer av beslutsfattare. På så sätt bildar man två olika politiska sfärer som fortfar att ingripa i det parlamentariska beslutsfattandet.

Politiska konsulter för dem med resurser och för näringslivet

Vår undersökning ger besked om att de organiserade intressena har blivit mer professionella i sin politiska verksamhet. Detta tar sig två olika uttryck. Allt fler av storföretagen och många organisationer bygger upp särskilda avdelningar för att svara för företagets eller organisationens samhällskontakter. Dessutom har det under senare tid etablerats en särskild kår av politiska konsulter, vilka ger service åt den som kan och är villig att betala för sådana tjänster.

Om man frågar konsulterna själva uppger de att det inte i första hand är de allra största företagen och organisationerna som anlitar deras tjänster. Det förmodade skälet är att dessa redan har tillgång till det slags resurser och kunnande som konsulterna kan erbjuda. Så kan det vara, även om det faktiskt fordras att man har betydande egna resurser för att över huvud taget ha råd att anlita politiska konsulter. Det är nämligen dyrt.

Men även om vi godtar branschens egen beskrivning av kundprofilen – att merparten av kunderna hör hemma i skiktet strax under de allra största – så följer inte att de allra största storföretagen och de allra största intresseorganisationerna skulle vara ointresserade av deras tjänster. Frågar vi kunderna själva – storföretagen och organisationerna – visar det sig nämligen att storlek spelar roll. De allra största storföretagen satsar mest även på detta (men eftersom de inte är så många slår det inte igenom i konsultbranschens orderböcker). Anlitandet av konsulter är dessutom som vi redan har konstaterat främst ett alternativ för näringslivet och dess organisationer.

Vad är det då som kännetecknar konsulternas arbete? Den övergripande slutsatsen är att det inte finns något generellt mönster. Det professionellt arbetande konsultföretaget tycks i stället behandla varje fråga som unik och har dessutom uppfattningen att den även fordrar en unik strategi. Politik blir till teknokrati. Här ryms något av en paradox. Många som arbetar med politiska frågor inom PR-företagen har nämligen sitt ursprung i partipolitiken och flera av företagen

förknippas också med en viss ideologisk riktning. Trots detta är den politiska konsultbranschen snarast uttryck för en avideologisering av politiken.

Trafikpolitik – lobbying och alliansbyggande

Trafikpolitiken och, bredare, transportpolitiken eller, ännu bredare, kommunikationspolitiken är ett av de områden där avkorporativiseringen varit mest märkbar. Den sammanblandning av roller, mellan offentliga aktörer och privata, som är så karakteristisk för korporativismen borde då också minska i utbredning. Så förhåller det sig emellertid inte. Inom trafikpolitiken kan vi se prov på en ny eller åtminstone alternativ variant av denna rollsammanslagning. Inom trafikpolitiken finns ett antal nätverksorganisationer som kan uppfattas som ett slags korporativa arrangemang fastän i privata former. Dessa nätverksorganisationer, Vägföreningen är den äldsta och Rail Forum Sweden den därutöver mest kända, kännetecknas nämligen av att de rymmer både privata och offentliga medlemmar.

Nätverksorganisationerna behöver inte själva synas och märkas. Deras styrka är att de kan utöva inflytande indirekt genom att knyta samman flera nyckelaktörer i en mer eller mindre sammanhållen allians. Särskilt Vägföreningen förmår att på detta sätt påverka svensk trafikpolitik i långt högre grad än vad som kan förväntas av en vanlig intresseorganisation.

När nätverksorganisationerna väljer att själva synas, gör de rejäla punktvisa satsningar. Ett mycket belysande exempel är Vägföreningens agerande inför det senaste stora trafikpolitiska beslutet. Vägföreningen lyckades genom en mycket kraftfull riktad opinionsbildning förändra det förslag som utredningen, den s.k. kommunikationskommittén (KomKom), lade fram på våren 1997. I den proposition regeringen presenterade ett år senare hade vägsektorns och bilindustrins intressen beaktats i långt högre grad än vad KomKom hade förordat.

Transportpolitiken ger en god illustration till det faktum att avkorporativiseringen inte alls innebär att de organiserade intressena hamnar i politisk passivitet. Det förhåller sig tvärtom så att lobbyverksamheten är alldeles särskilt intensiv inom detta område. Just denna sektor utmärks dessutom av att det bland företag och organisationer förekommer ovanligt många allianser. Slutligen bör det nog också framhållas de främsta påtryckarna inom transportpolitiken är de organisationer och företag som har ett direkt ekonomiskt egenin-

tresse av att det genomförs satsningar på och utbyggnader av vägnätet och annan infrastruktur.

Ett mer pluralistiskt system

Frågan är nu hur de tendenser och det mönster vi registrerat ska tolkas. Är det möjligt att urskilja konturerna till en ny svensk politisk modell? De alternativ som intresserar oss – korporativism, pluralism och juridisk demokrati – kan preciseras som kombinationer av olika deltagandeformer enligt nedanstående figur:

Figur 6.2. Tre alternativa styrelseskick

	<i>Parlamentarisk demokrati plus</i>		
	<i>Korporativa arrangemang</i>	<i>Lobbying</i>	<i>Opinionsbildning</i>
Korporativism	X	X	X
Pluralism		X	X
Juridisk demokrati			X

Redan i avslutningen av det andra kapitlet drog vi slutsatsen att korporativismen har försvagats. Vi spekulerade också över vad som tenderar att komma i dess ställe och drog slutsatsen att pluralismen nog framstod som det mest rimliga alternativet. De undersökningar som redovisats i de efterföljande kapitlen bekräftar denna slutsats. Det svenska styrelseskicket har i någon mån förskjutits från korporativism till pluralism.

Vad händer med demokratin?

Det senaste decenniet har i mångt och mycket varit demokratins årtionde. Perspektivet har inte alls varit detsamma men uppmärksamheten har hela tiden kretsat kring den styrelseform som Churchill utnämnde till det minst dåliga av alla dåliga politiska system. Efter öststatskommunismens sammanbrott och murens fall har vi bevittnat en formlig kapplöpning bland världens stater om att införa flerpartisystem och allmänna val med den västerländska demokratin som förebild. Samtidigt har larmrapporterna avlöst varandra. I de gamla mogna demokratierna har de traditionella demokratiska institutionerna, särskilt partierna, förlorat sitt fotfäste och sin förankring hos

folket. Vi kan, i likhet med Herbert Tingsten på 1930-talet, tala om en ”demokratins seger och kris”.

Ett centralt tema i ett par av Demokratirådets rapporter – *Demokrati som dialog* från 1995 och *Demokrati och medborgarskap* från 1998 – är att den svenska folkstyrelsen håller på att ändra karaktär. Från att ha varit urtypen för ett slags folkrörelsebaserad deltagardemokrati har svensk politik allt mer antagit skepnaden av en mer ordinarie åskådardemokrati där merparten av medborgare glider in i en passiv roll som iakttagare av de politiska eliternas spel med varandra. Den tesen baserar sig främst på data om medborgarnas politiska engagemang. I vår undersökning är det däremot de politiska eliterna och de organiserade intressena som varit föremål för uppmärksamhet. Trots skilda empiriska fokus är emellertid det grundläggande intresset detsamma. Även vi har som ambition att kunna säga något om hur det är ställt med den svenska folkstyrelsen. I grova drag utgår vi också från samma bedömningskriterier som Demokratirådet. Inspirationskällan är Robert Dahls preciseringar av den ideala demokratin.

Inledningsvis preciserade vi själva de tre demokrativärden som vi lägger till grund för en bedömning av svensk demokrati. Den normativa tanken är att ett meningsfullt folkligt *deltagande* bör kännetecknas av politisk *jämlikhet* och *öppenhet* för insyn. Fastän samhället har genomgått omvälvande förändringar, är det således enligt vår mening fortfarande den klassiska demokratins ideal som ska förverkligas. Den politiska makten ska kunna återföras på folket självt. Folkmakten ska vidare utövas under jämlika former. Och den politiska maktutövningen och dess mekanismer ska slutligen ligga öppen för medborgarnas kritiska insyn.

En sådan bedömning får karaktären av en utvärdering där de faktiska förhållandena jämförs mot en måttstock i form av ett normativt ideal. Det som vi noga räknat kan jämföra med idealet är då vissa eliter och vissa kollektiva aktörers politiska engagemang, närmare bestämt deras nyttjande av de olika deltagandeformerna, deras olika sätt att försöka påverka det politiska beslutsfattandet. Ett första problem med denna ansats är att idealet egentligen handlar om medborgarnas insyn och möjlighet att utöva inflytande under jämlika former. Vi riskerar här att behöva dra slutsatser på basis av antaganden om relationen mellan de organiserade intressena och medborgarna. På avgörande punkter kan vi emellertid förlita oss på andra forskares undersökningar av den interna demokratin inom olika organisationer.

Ett annat problem är att vi egentligen vill uttala oss om hur ett

helt system fungerar, eller om hur graden av demokrati påverkas av en större eller mindre förskjutning inom ramen för ett sammansatt och komplext system. Vi vill kunna säga något om hur demokratin påverkas av en viss förskjutning från korporativism till pluralism, av att de korporativa arrangemangen i någon mån tonas ned till förmån för lobbying och opinionsbildning. Vi vill veta något om de totala, både direkta och indirekta, och mer långsiktiga effekterna av förändringar i hela det politiska systemet, men vi blir i praktiken hänvisade till att uttala oss om de mer direkta kortsiktiga effekterna av att vissa enskilda komponenter i systemet förändras på marginalen.³⁵⁹

Med detta vill vi framför allt ha sagt att den avslutande utvärderingen är ett vanskligt företag. Svårigheterna gör det emellertid inte mindre väsentligt eller mindre intressant. Som medborgare i en demokrati är det trots allt frågor av detta slag som vi vill ha besvarade.

Vilka former av deltagande är effektiva?

I första hand riktar vi nu intresset mot de tre typer av deltagande som i kombination med varandra markerar skillnaden mellan korporativism, pluralism och juridisk demokrati. Frågan är vad det får för konsekvenser att de korporativa arrangemangen i någon mån förlorar i betydelse jämfört med lobbying och opinionsbildning. Hur ska vi värdera dessa deltagandeformer med avseende på deras effektivitet att påverka politiskt beslutsfattande?

Det säger sig självt att deltagande i korporativa arrangemang är ett mer effektivt sätt att påverka än det slags kontakter med beslutsfattare som vi kallar lobbying. Allt annat lika ger det mer inflytande att själv fatta beslut än att låta andra göra det. Däremot är det inte alls givet att opinionsbildning skulle vara ett mindre kraftfullt sätt att påverka bara därför att man befinner sig längre ifrån själva beslutsfattandet. Poängen med opinionsbildning är ju att man påverkar långsiktigt, att effekten kvarstår långt efter själva påverkansförsöket eftersom man förhoppningsvis har fått andra att ändra uppfattning.

Om vi har rätt i vår slutsats att svensk politik har genomgått en förskjutning, om än marginell, från korporativism till mer pluralism, så skulle detta även innebära att de organiserade intressena i något större utsträckning blivit tvungna att förlita sig på mindre effektiva påverkansformer. Under förutsättning att de organiserade intressena alls är uttryck för folkliga stämningar, skulle detta – allt annat lika – även innebära att demokratin i någon mån har försvagats.

Denna utveckling kan dock i någon mån motverkas av en helt annan tendens. Vi har sett att det skett en professionalisering av det politiska engagemanget. Både konsultbranschen och de interna samhällskontaktavdelningarna är uttryck för detta. Om något bör detta innebära att de organiserade intressen som tar dessa tjänster i anspråk blir mer effektiva i sina påverkansförsök. Det är rimligen i det perspektivet vi också kan förstå SAFs byte av politisk strategi. Genom att arbeta mer professionellt med lobbying och opinionsbildning ansåg sig Arbetsgivarförbundet kunna påverka mera effektivt jämfört med vad som var möjligt inom ramen för de korporativa arrangemangen.

Den slutgiltiga effekten av förskjutningen från korporativism till pluralism är således inte alls entydig. Osäkerheten i denna bedömning förstärks dessutom av den utveckling som vi har kunnat skönja inom folkrörelserna. Många av de organiserade intressena har givetvis fortfarande en betydande folklig förankring, men tendensen är mycket tydlig. Det pågår en gradvis urholkning av de stora intresseorganisationernas demokratiska kvaliteter. Oavsett om organisationerna själva tar direkt del i det politiska beslutsfattandet inom ramen för korporativa arrangemang eller om deras roll inskränker sig till de verksamheter som ryms i ett mer pluralistiskt system, innebär detta att organisationerna i någon mån har förlorat sin betydelse som instrument för ett effektivt *folkligt* deltagande. Den mest väsentliga försvagningen av demokratin är således inte nödvändigtvis en effekt av avkorporativiseringen.

Hur beaktas jämlikheten?

Ett av korporativismens främsta problem är rent praktiskt. Sammanträdeslokalerna rymmer inte alla som vill vara med. För att de korporativa arrangemangen ska kunna fungera, förutsätts att inte alla organisationer kräver att få bli representerade. I praktiken är det nödvändigt att vissa grupper ställs utanför. För att korporativismen alls ska kunna motsvara den politiska jämlikhetens ideal fordras därför att representanterna för ett fåtal stora organisationer accepteras som företrädare för folket i dess helhet. I ett mångfacetterat och organisationsmässigt rikt samhälle är däremot korporativismen oförmöget att förverkliga det demokratiska idealet om politisk jämlikhet. Motsvarande problem behöver inte nödvändigtvis drabba det pluralistiska systemet.

De korporativa arrangemangen rymmer dessutom närmast defini-

tionsmässigt en annan defekt som både lobbying och opinionsbildning i princip kan undvika. I ett korporativt system ges försteg åt de medborgare som organiserar sig i ett kollektiv. Såväl lobbying som opinionsbildning är däremot former för deltagande som även enskilda individer kan nyttja oberoende av andra individers agerande. Förskjutningen från korporativism till pluralism innebär därmed åtminstone teoretiskt vissa möjligheter för en mer jämlik politisk ordning. Frågan är emellertid hur dessa deltagarformer fungerar i realiteten.

För att kunna uttala oss om hur den politiska jämlikheten har utvecklats fordras att vi lägger pussel med resultaten i bokens olika kapitel. En högst påtaglig förändring som förstärker demokratin är att politikerna nu i långt större utsträckning än tidigare ensamma får ta ansvar. I såväl kommittéarbetet som i ämbetsverkens styrelser har politikernas andel ökat kraftigt, i första hand på ämbetsmännens bekostnad men också till förfång för de organiserade intressena. I bokens andra kapitel kunde vi emellertid också konstatera att korporativismens försvagning har tenderat att stärka näringslivets och de mer klassiska elitgruppernas ställning på folkrörelsernas och särskilt då den fackliga rörelsens bekostnad. Under förutsättning att vi tänker oss att folkrörelserna i första hand innebär en tillgång för de medborgare som saknar individbaserade resurser, men alldeles oavsett hur vi värderar tillståndet i det förgångna, betyder det att den politiska jämlikheten i så motto har drabbats av korporativismens försvagning. Men även om en del av det folkliga deltagandet minskat är samtidigt det centrala trots allt att medborgarnas politiskt valda representanter har ökat sin makt. Utan att ge sig in på att bedöma de folkvaldas representativitet och kvalitén på deras beslutsunderlag och arbete innebär den här utvecklingen att den politiska jämlikheten har tagit ett steg framåt.

Avkorporatiseringens effekter på den politiska jämlikheten måste emellertid hållas isär från konsekvenserna av eventuella förändringar av lobbying och opinionsbildning. En generell synpunkt är att utvecklingen på det här området återigen försämrar den politiska jämlikheten.

Både lobbying och opinionsbildning uppvisar från maktsynpunkt ungefär samma karakteristika som korporativismen. Precis som i den gamla korporativa modellen domineras även systemet med lobbying och opinionsbildning av två motstående elitgrupperingar. Det är fortfarande den gamla motsättningen mellan det som slagordsmässigt brukar benämnas arbete och kapital, som sätter sin prägel på den politiska maktstrukturen. I den mån vi alls kan uttala oss om hur lob-

bying och opinionsbildning har förändrats över tid, synes den maktmässiga förskjutningen gå i samma riktning även här. Det är näringslivet och dess organisationer som över tid har stärkt sin ställning. Man har helt enkelt lärt sig av folkrörelsernas, särskilt arbetarrörelsens, historiskt sett mycket framgångsrika politiska arbete.

Våra båda fallstudier – undersökningen av den politiska konsultbranschen i kapitel 4 och analysen av transportpolitikens nätverksorganisationer i det efterföljande femte kapitlet – är belysande på denna punkt. Den politiska konsultbranschen tycks förstärka den gamla maktstrukturen. Det är de etablerade och resursstarka aktörerna, både storföretag och intresseorganisationer, som i första hand anlitar politiska konsulter. Men från kapitel 3 vet vi också att det är storföretagen och näringslivets egna organisationer som främst går i bränschen för denna typ av professionalisering av den politiska verksamheten. Samma insikt förmedlas i vår undersökning av de nätverksorganisationer som opererar inom trafikpolitiken.

Dessa forskningsresultat visar att de möjligheter som har öppnat sig när korporativismen blir alltmer försvagad, ännu inte har blivit utnyttjade. I detta avseende tvingas vi således konstatera att demokratin har drabbats av en försvagning. Här kan vi också konstatera att den nämnda professionaliseringen inte alls motverkar denna tendens. Tvärtom. Både den politiska konsultbranschen och de interna kontaktavdelningarna innebär en ytterligare förstärkning av samma negativa tendens.

Hur påverkas möjligheten till insyn?

Det gamla korporativa systemet rymmer en dubbelhet när det gäller öppenhet och möjlighet till insyn. I dess typiska variant ger ett korporativt arrangemang ledningen för de medverkande organisationerna en möjlighet att mötas till gemensamma överläggningar utan att allmänheten har insyn i vad som avtalas. Organisationseliterna kan i det fördolda förhandla fram rimliga kompromisser utan att störras av medlemmarnas krav. Det förutsätts att ledningen i förväg har utverkat ett tillräckligt öppet mandat och att den i efterhand klarar av att förankra sitt agerande inom den egna rörelsen. Det betyder att bristen på öppenhet och insyn under själva processen i någon mån kompenseras av att det inte råder något tvivel om vilka som har ansvar för resultatet i ett korporativt beslutsfattande. De eliter som tillåts delta står till svars åtminstone inför sina egna medlemmar.

De två deltagandeformer som kännetecknar pluralismen är på sätt

och vis varandras motsatser. Från demokratisk synpunkt är det därför, åtminstone i just detta avseende, en avgörande skillnad mellan lobbying och opinionsbildning. Lobbying innebär att enskilda eller kollektiv försöker påverka de offentliga beslutsfattarna i det fördolda. I likhet med korporativismen är processen stängd för medborgarlig insyn. Till skillnad från korporativismen saknas dessutom möjlighet att i efterhand utkräva ansvar hos dem som faktiskt varit med och utformat ett visst beslut. Opinionsbildning fungerar precis tvärtom. Här lyfts, åtminstone i det typiska fallet, det centrala fram i öppen dager. Själva poängen är att man försöker påverka andras sätt att tänka genom att gå ut i den offentliga debatten. Vem som helst kan då i princip granska ens argument och även bemöta ens ståndpunkter i egna debattinlägg.

Av dessa principresonemang följer att det inte är självklart hur folkstyrelsen har påverkats av den registrerade förskjutningen från korporativism till pluralism. Vi lämnar gradvis ett samhälle där organisationerna tillåtits spela en viktig roll i den offentliga politiken genom att utöva inflytande i institutionaliserade former. I sina ljusaste stunder innebär ett sådant styrelseskick att medborgarna kan delta i samtal inom sina organisationer och att olika organisationsföreträdare i sin tur ingår i dialog med varandra.³⁶⁰ I det nya, mer pluralistiska samhället finns de stora starka intressegrupperna kvar, men de utövar sin makt på ett delvis annat sätt. Dialogen mellan dessa stora intresseorganisationer kommer inte längre att vara densamma när de i stället för att träffas i gemensamma sammanträdesrum uppvaktar makthavarna var för sig, ofta långt bortom offentlighetens ljus. Även diskussionen inom organisationerna kommer att påverkas. Tidigare fördes den mot bakgrund av att organisationsledningarna samtidigt ingick i samtal med motparterna, den restriktionen försvinner nu. I ett sådant perspektiv står vi inför ökande svårigheter att få dialogen i samhället att anta en deliberativ form.

Tolkningen av de empiriska resultaten kan emellertid även göras utifrån ett annat, mer optimistiskt synsätt. Även om ett levande och inflytelserikt organisationsliv kan vara till fördel för dialog i samhället är det också, som bekant, behäftat med flera problem. Det fria organisationsväsendet utgör, med Robert Dahls ord, den moderna demokratins dilemma.³⁶¹ Det deliberativa inslaget i demokratin måste nämligen grundas på något sånär lika villkor, vilket försvårats i det tidigare styrelseskicket. När nu den svenska staten upphör att ge vissa organiserade intressen en särställning i samtalet, kan det således öppna möjligheter för en sundare demokratisk dialog. Det förutsätter i så fall att samtalen flyttar från sammanträdesrummen ut i offentlig-

hetens ljus och inte tillbaka in i hemlighetsmakeriets mörka vrår.

Förstärkningen av det politiska systemets pluralistiska drag utgör på så vis en unik chans att få en berikad demokratisk dialog. Samtidigt finns här en uppenbar risk att tankeutbytet förtvinar i gruppisolationism och hemlighetsmakeri. En av de stora politiska utmaningarna handlar därmed om att forma spelreglerna för det demokratiska samtalet. Problemet handlar till stor del om vilken roll organiserade intressen ska tillåtas spela i samtalet. Även mediernas roll vore i princip värd att beakta i detta sammanhang.

Lösningen måste emellertid enligt vår mening sökas utanför de organiserade intressenas och mediernas egen ram. Om det alls finns en demokratisk lösning på ovanstående problem står den med nödvändighet att finna i det politiska beslutsfattandet i mer snäv bemärkelse. Det är hos politikerna och ytterst sett hos medborgarna själva som vi måste söka svaret. Vi tror nämligen att 2000-talets styrelseskick kommer att ställa stora krav på medborgare och politiker eftersom de i allt högre grad konfronteras med välplanerade opinionsbildningskampanjer och andra påverkansförsök. Beslutsfattare som aldrig hinner tänka själva får svårt att värja sig mot professionella påtryckare, särskilt om politikerna saknar ideologisk ryggrad som vägledning i viktiga beslutssituationer. Och vänder samtidigt medborgarna politiken ryggen kan lobbyismen bli ett allvarligt demokratiskt problem.

Noter

- ¹ PISA-projektet har finansierats av Riksbankens Jubileumsfond, Arbetslivsfonden, Arbetslivsinstitutet och Kommunikationsforskningsberedningen. En beskrivning av projektet och en förteckning över dess rapporter återfinns på hemsidan: <http://www.statsvet.uu.se/research/pisa/>
- ² Jfr Elster 1990, 147. Att en institution erkänns behöver givetvis inte betyda att den gillas eller följs av alla. Vissa författare vill i definitionen också lägga in att den har en viss beständighet eller hållfasthet. Se Levi 1990, 403f. Detta anser vi dock vara en empirisk fråga och det finns många exempel på såväl motståndskraftiga (se North 1993; Putnam 1993) som föränderliga och manipulerbara institutioner (se Shepsle 1989).
- ³ Se här Verba, Schlozman & Brady 1995 och Demokratirådets rapport från 1998 *Demokrati och medborgarskap*.
- ⁴ Detta betyder också att vi kan tänka oss att det ibland finns anledning att tala om *grad av* institutionalisering.
- ⁵ Petersson & Carlberg 1990 och Lindström 1996.
- ⁶ Inom PISA-projektet har dock flera rapporter berört denna typ av politiskt deltagande: Sandström 1998, som kartlägger aktioner i vägbyggnadskonflikter, och Thelander 1997, Karlsson 1997 och Ullén 1998, som alla berör civil olydnad och olagliga metoder. Se även Hebert & Jacobsson 1999, samt, för en översikt över "the Politics of Social Protest", Jenkins & Klandermans 1995.
- ⁷ Jfr Espeli 1994; Sundström 1999. Johnsson (1999, 14) tenderar att göra samma misstag genom att av lobbyverksamheten kräva att den ska ha en viss professionalitet.
- ⁸ En alternativ tänkbar avgränsning vore att även innefatta indirekt opinionspåverkan, vilket i så fall vore detsamma som lobbying gentemot media.
- ⁹ Johnsson 1999 vill undanta alla sorters olagligheter som t.ex. mutor från lobbyingbegreppet. Enligt vår mening är det emellertid olyckligt att göra definitionen beroende av vad som stipuleras som lagligt eller ej. Inte heller håller vi med Johnsson om att lobbying måste vara organiserad, dvs "ha en viss omfattning, varaktighet och professionalitet" (sidan 14). Se också Christiansen & Rommetvedt (1999, 6) som särskiljer korporativism från lobbying genom att definiera *korporativism* som *institutionaliserat deltagande i beslutsprocessen*. När de ska precisera sig tillfogar de emellertid en rad ytterligare onödiga kriterier (t.ex. tydlighet och regelbundenhet eller institutionalisering i en allmän mening). Den avgörande skillnaden är huruvida vissa aktörer tilldelas en särställning och tillåts ingå i beslutsprocessen som erkänd part.
- ¹⁰ Dessa tre typer av styrelseskick preciseras närmare i Hermansson 1993, kap 1.

NOTER

- ¹¹ Denna diskussion presenteras mera utförligt i kapitel 2 och i där anförd litteratur.
- ¹² Se Rothstein m.fl. 1995
- ¹³ Dessa kriterier finns t.ex. formulerade i Dahls "Demokrati som procedur" i *Idéer om demokrati* (Stockholm: Tiden, 1992).
- ¹⁴ Se Teorell 1998, 27f.
- ¹⁵ Dessa tre kriterier är för övrigt snarlika de tre aspekter som även Teorell 1998, 28, väljer att uppmärksamma i sin demokratiundersökning.
- ¹⁶ Vi har här tagit intryck av den italienske statsvetaren Norberto Bobbios (1987, kap. 4) funderingar om idéarvet efter den antika demokratin.
- ¹⁷ SOU 1990:44, Lewin 1992 och Hermansson 1993. Se även Micheletti 1994 och Rothstein 1992.
- ¹⁸ Både Lewin 1992, 49–57, och Hermansson 1993, 33–41, presenterar tidigare korporativismforskning med tonvikt på begreppsbildning och operationaliseringsproblem.
- ¹⁹ Schmitter 1974, 1977 och 1982.
- ²⁰ Heckscher 1936. Se även Heckscher 1944 och 1946.
- ²¹ Jfr Hermansson 1993, kap 1.
- ²² De lämpliga referenserna är här Truman 1960 respektive Lowi 1979.
- ²³ Söderlind 1961, 146.
- ²⁴ Rexius 1917, 258; jfr Tingsten 1933, 77f och Elvander 1956, 29ff.
- ²⁵ En jämförelse över tid visar att fackföreningsrörelsen, vid sidan om ett fortsatt deltagande i partistyrelse och verkställande utskott, kraftigt minskat sin partirepresentation och framför allt försvunnit från olika socialdemokratiska arbetsgrupper för speciella sakpolitikområden (Se LO:s uppdragsregister 1985, 1989 och 1996).
- ²⁷ Det praktiska arbetet med insamling och kodning av data har skötts av Patrik Olofsson. De exakta årtalen är 1971 (för AU 1970), 1975, 1976, 1980, 1982, 1985, 1989, 1991 och 1994.
- ²⁸ Hadenius 1981 och Hermansson 1993, 136–141.
- ²⁹ Elvander 1988, 1992 och LO:s verksamhetsberättelser.
- ³⁰ Meijer 1956 och 1969, samt Johansson 1992.
- ³¹ Hermansson 1993, särskilt sid. 447ff.
- ³² Det empiriska materialet består av regeringens årliga s.k. kommittéberättelser. Klassificeringen av kommittéledamöter utgår från de kategorier som nyttjas i Hermansson 1993. I de allra flesta fallen är det inte särskilt svårt att avgöra vad en ledamot representerar. Det enda egentliga bekymret har bestått i att "avslöja" de företrädare för frivilliga sammanslutningar (partier och organisationer) som inte avslöjar sig själva genom sin yrkesbenämning. Av motsvarande anledning och tack vare *Statskalendern* är det däremot inte alls troligt att restkategorin "Vet ej" skulle innehålla några ytterligare ämbetsmän.
- ³³ Se här Nyman 1999, som visar kommittépolitikens betydelse för den svenska

samförståndskulturen. Andelen enmansutredningar samvarierar starkt med andelen utskottsbetänkanden försedd med reservationer.

³⁴ Det tydliga brottet i början av 1980-talet kan förmodligen förklaras av den reformering av kommittéväsendet som den då nytillträdande socialdemokratiska regeringen iscensatte 1982. I syfte att effektivisera utredningsväsendet beslutades att kommittéerna som mest skulle arbeta i två år (se härom Söderlind & Petersson 1988).

³⁵ Jfr Hermansson 1993, kap 8.

³⁶ Jfr Hoefler 1996, 76, där remissarbetets popularitet bland de stora organisationerna tas som en intäkt för att korporativismen står stark. Vi hävdar att ökad konkurrens i det här avseendet snarare leder till någon sorts intressegruppspluralism.

³⁷ Lewin 1992, 64f och 103f; Swahn 1980.

³⁸ Det praktiska arbetet har utförts av Per-Åke Berg, Mattias Ekstam, Eva Lönnberg, Helena Wockelberg och Elisabeth Åkerblom.

³⁹ Förutom ett par procentenheter som delas mellan partipolitiska sammanslutningar och utländska aktörer, består resten (drygt 60 %) av offentliga instanser av olika slag.

⁴⁰ Balansen mäts som differensen mellan löntagarorganisationernas procentandel och det privata näringslivets samlade andel. Till näringslivet räknas då inte enbart arbetsgivarorganisationerna utan också branschorganisationer samt enskilda privata företag.

⁴¹ Rothstein 1992 hävdar detta med emfas.

⁴² Se här i stället Öberg 1997, samt Öberg, Hermansson & Berg 1999, kap 5.

⁴³ Se t.ex. Lewin 1992.

⁴⁴ Öberg 1994, 59–75.

⁴⁵ Jfr Kunkel & Pontusson 1997.

⁴⁶ Se Elvander & Holmlund 1997, Elvander 1997 och Elvander 1998.

⁴⁷ Se Vigneau m.fl. 1999.

⁴⁸ I vissa styrelser, t.ex. länsarbetsnämnderna har emellertid viss styrelserepresentation återinförts.

⁴⁹ Hadenius 1978, SOU 1983:39, SOU 1985:40.

⁵⁰ Den här undersökningen bygger på en genomgång av samtliga 2848 styrelseledamöter (se not 35) vid fem mätpunkter från 1960 till 1997. Klassificeringen av ledamöter är naturligtvis ett vanskligt företag. Grundprincipen har varit att undersöka om personen i fråga har ordinarie verksamhet eller andra styrelseuppdrag som kan kopplas till myndighetens verksamhetsområde. Det har i så fall tolkats som grunden till att denne beretts plats i styrelsen. I de flesta fall har detta varit tämligen oproblematiskt. Mycket ofta har problemet emellertid varit att personer kan föras till mer än en grupp. Även det bekymret har vi försökt lösa genom att avgöra i vilken egenskap personen sitter i den aktuella styrelsen (genom t.ex. övriga styrelsens sammansättning). 88 ledamöter (3,1%) har (ännu) inte kunnat klassificeras. De källor som använts är Statskalendern,

diverse biografiska handböcker (Vem är det?), organisationers och förvaltningars verksamhetsberättelser samt telefonsamtal och brevfrågningar till berörda ämbetsverks verksamhetsledningar/GD-sekreterare (det senare gäller framför allt genomgången av 1997 års ledamöter). För det praktiska arbetet med att insamla grundmaterialet har forskningsassistenterna Kristina Tidestav (åren 1960–1990) och Staffan Bjerstedt (år 1997) svarat. Se även Bjerstedt 1997 som är en jämförelse med Hadenius 1978.

⁵¹ Kriterierna på vad som är ett centralt ämbetsverk är mycket oklara. I den här undersökningen har sex kriterier tillämpats (jfr Hadenius 1978): Myndigheten skall vara: 1) direkt *underställd regeringen*, 2) i sin verksamhet omfatta *hela Sverige*, 3) av *permanent* karaktär, och ha 4) chef som *tituleras lägst överdirektör* el. motsv. 5) minst *15 anställda*; och dessutom har 6) *domstolar* och *militära befälsmyndigheter utslutits*. Som ledamöter räknas samtliga med beslutanderätt. Trots dessa kriterier har gränsdragningsproblem uppstått. Generellt har då en generös tolkning tillämpats. Det innebär att något fler myndigheter klassats som centrala ämbetsverk än i andra undersökningar av svensk statsförvaltning (jfr Molin et. al. 1969, 89 och Söderlind & Petersson 1988, 53), vilket vi betraktar som en fördel när omfattningen av korporativismen skall mätas. Som källa har Statskalendern använts.

⁵² Jfr Bergqvist 1997 och Öberg m.fl. 1999, kap 6.

⁵³ Organisationsrepresentanter omfattar ordinarie, sakkunniga, adjungerade, revisorer, revisorssuppleanter och ersättare. Myndigheterna innefattar alla råd, referensgrupper, arbetsgrupper, delegationer, kommittéer, styrelser och organ som sorterar under departementen och som inte är statliga utredningar eller är knutna till sådana eller kan ses som regionala eller lokala myndigheter. (Till kategorin utredningar har förts utredning, kommitté och beredning som uppfattats ha haft ett specifikt utredningsuppdrag och som inte har haft en permanent arbetsuppgift). Klassificeringen i arbetsmarknadsorgan bygger på att samhällsorganet direkt skall syssla med arbetsmarknadsfrågor som avtal, arbetsrätt, sysselsättning, löner, arbetsmiljö och arbetsmarknadsutbildning. Flertalet, men inte alla, organ under arbetsmarknadsdepartementet hör således hit. Gränsfall som organ med mer generell inriktning mot socialpolitik, ekonomisk politik, näringspolitik, produktkontroll eller miljöfrågor i allmänhet har i likhet med andra generella policyområden kategoriserats som övriga organ.

⁵⁴ De olika organisationerna tycks använda något olika sätt att uppfatta vilka som representerar dem vilket försvårar möjligheterna att göra absoluta jämförelser. Såväl LO, TCO som SACO tycks automatiskt uppfatta förbundens deltagande som sitt eget. SAF rapporterna däremot bara sådana som uttryckligen nominerats av SAF eller organisationens förtroenderåd (se SAFs Kalender 1984/85, 191). Däremot tycks man över tid och mellan organisationerna uppfatta vilka organ som ska redovisas på ett någorlunda likartat sätt.

⁵⁵ Jfr Korpi 1981.

⁵⁶ Studerar vi i stället antalet representanter blir förändringen ännu tydligare då man kan dra ner på antalet representanter, främst ersättare, utan att helt lämna myndigheten. Exempelvis minskar LO antalet representanter från 911 st 1980 till 316 st 1996.

- ⁵⁷ Jfr Hermansson 1993.
- ⁵⁸ Se här SOU 1990:44, 173, och för utvecklingen under det senaste decenniet Demokratirådets rapport från 1998 (Petersson m.fl. 1998).
- ⁵⁹ SOU 1990:44, 177.
- ⁶⁰ Källor: Maktutredningens huvudrapport: SOU 1990:44, 177; LO: Den fackliga organisationsgraden bland kvinnor och män, Löne och arbetslivsenheten maj 1996. LOs hemsida 1997-07-16. De olika värdena före och efter 1986 beror på att arbetskraftsundersökningens beräkningsmetod förändrades detta år.
- ⁶¹ LO: Den fackliga organisationsgraden bland kvinnor och män, Löne och arbetslivsenheten maj 1996, 20. För en internationell jämförelse som pekar i samma riktning, se Kunkel & Pontusson 1997, Lange & Scruggs 1997. Yrkestillhörighet påverkar inte organisationsgraden i någon större utsträckning; kvinnor har en starkare tendens att ansluta sig till någon facklig organisation än män; den kraftigaste uppgången sedan 1990 har skett inom storstadsområdena och bland ungdomar. Se ovan nämnda LO-rapport samt LO:s hemsida.
- ⁶² Jfr Rothstein m.fl. 1995.
- ⁶³ Vad gäller EU:s inverkan på korporativismens utveckling, se Andersson 1998 och Vigneau m.fl. 1999.
- ⁶⁴ Se här Lundgaard 1998 och Åkerblom 1999.
- ⁶⁵ SOU 1990:44, 355ff; Petersson m.fl. 1996, kap 3.
- ⁶⁶ Grip 1987, 37.
- ⁶⁷ För en analys av policyprocessen i det här speciella fallet, se Lundin 1998.
- ⁶⁸ DN:s artikelserie 29/3, 30/3 och 1/4 1997 (Carlberg & Stenberg).
- ⁶⁹ Jfr exempelvis inläggen i SOU 1998:146 och Timbrokriften av Anders Johnson (1999).
- ⁷⁰ Kampanjen ”Sverige börjar skolan” påbörjades 1997 och skall pågå till juni 2000 och beräknas kosta 20 miljoner kronor. För beskrivning och analys av kampanjen, se Eriksson 1998 och Ekman, Kolhofer och Sörbom 1998.
- ⁷¹ Eftersom de politiska institutionerna (riksdag, regering och myndigheter) också kan uppträda som aktörer, kunde man tänka sig en undersökningsdesign där det aktörsinriktade och det institutionella perspektivet kombinerades i ett slags nätverksanalys.
- ⁷² Petersson 1989, 167–172.
- ⁷³ Wallin m.fl. 1999, 116ff.
- ⁷⁴ Vaverka 1997, 75. Se också Vaverka 1995. I Hylander 1997 mätes också lobbyning i form av skrivelser, men här gäller agerandet gentemot förvaltningen (Vägverkets arbetsplaner). Enligt Hylander har dock inte skrivelsemängden ökat nämnvärt. En studie av hur statsråden inom kommunikations- och utbildningsdepartementen uppvaktades av olika intressen (Marcusson 1996) kommer inte heller fram till att något genomgripande hänt. I den senare studien är dock undersökningsperioden alltför kort för att man ska kunna dra några mer välgrundade slutsatser.

- ⁷⁵ Oskarsson 1997, 32ff.
- ⁷⁶ Oskarsson 1997, 38ff; Fornstedt 1998.
- ⁷⁷ Lundin 1998; Åkerblom 1998 och 1999, Egervärn 1998.
- ⁷⁸ Petersson m.fl. 1998, 53ff.
- ⁷⁹ Christiansen & Rommetvedt 1999, 9ff.
- ⁸⁰ Svarens frekvens är förhållandevis god. Ett stort svenskt tändsticksbolag har avstått från att besvara enkäten med motiveringen att ”det är svårt för företaget att få en garanterad sekretess för den information som lämnas ut”. Deras oro är obefogad. Vi är glada för det förtroende som merparten företag och organisationer givit oss och garanterar givetvis att vi inte släpper några uppgifter som avslöjar hur de enskilda aktörerna har besvarat frågorna. Arbetet med att koda enkäterna har Sofia Olofsdotter skött mycket förtjänstfullt. Enkäternas utformning och urval presenteras i särskilda bilagor, där vi även gör en analys av bortfallet.
- ⁸¹ Se Thelander 1997.
- ⁸² Svaren på de frågor vi ställer innefattar i realiteten mer än det som här beskrivits som informella kontakter. Det är säkerligen så att några av de aktörer som ingår i enkäten i sina svar också räknar in det som här tidigare pekats ut som korporativa arrangemang. Detta är dock i praktiken inget stort problem, eftersom det är en försvinnande del av alla de kontakter som tas. I praktiken är det således de informella kontakterna som har kartlagts. Om lobbying på konsultbasis, se också Lund 1999 samt nästföljande kapitel i denna volym.
- ⁸³ Då frågorna explicit hänvisar till antal gånger per månad och basen är år har vi här kunnat välja att översätta svarsalternativen till en absolut skala. Genom att anta att ett år i realiteten består av 10 arbetsmånader har det blivit en skala mellan 0 och 10, vilket samtidigt underlättar beräkningarna. Skalstegen är inte lika utan utgår från vad som explicit anges i frågan. Vi skiljer oss här exempelvis från Petersson 1989, som använder en ekvidistant skala (vilket således innebär att stegen mellan skalvärdena är lika stora). För detaljer om enkäten, se bilaga 1 och 3.
- ⁸⁴ Petersson m.fl. 1998, 73. Se också SOU 1990:44, 211; Petersson, Westholm & Blomberg 1987, 97ff.
- ⁸⁵ Sambanden (Pearsons r) ligger mellan 0,24 (kontakter själva–anlitar konsulter) och 0,54 (kontakter media–debatterar själva). En faktoranalys ger också enbart en faktor vilket gör det möjligt att se på de olika beteendena som uttryck för en enda dimension av politiskt deltagande.
- ⁸⁶ Lutningskoefficienten – det ostandardiserade b-värde som erhålles i en vanlig linjär regression – är i tur och ordning: 0,46, 0,36, 0,33 och 0,22. De små koncernbolagen (mindre än 500 anställda) ingår ej i dessa beräkningar. Faktum är emellertid att dessa företag inte förändrar resultatet nämnvärt. Små moderbolag tycks således uppträda som mindre storföretag, vilket indikerar att det förmodligen finns ett dotterbolag som i praktiken agerar för koncernens räkning. En loglinjär regressionsmodell ger inte heller mer än mycket marginellt förbättrad passning. Det kan förklaras av vårt speciella urval som är begränsat till riktigt stora företag. I en tröskelmodell återfinns dessa nämligen bortom den punkt där kurvan börjar plana ut.

NOTER

- ⁸⁷ Se Sundström 1999 i en av Demokratiutredningens tidigare skrifter samt Lund 1999.
- ⁸⁸ För mer ingående analys av de mest aktiva, se kapitel 5 om lobbyaktiviteterna inom transportsektorn.
- ⁸⁹ Till detta kan läggas den grupp på mellan 50 till 100 konsulter som arbetar med lobbying vid de olika konsultfirmorna. För en närmare diskussion, se nästa kapitel.
- ⁹⁰ De tre nykonstruerade variablerna anger hur stor andel av företagen som har angett åtminstone ett av de ämnen som ingår i respektive faktor.
- ⁹¹ Indexvärde 0 – 1 beroende på företagets storlek mätt i antalet anställda (tusental). (Regression, ostandardiserad b-koefficient).
- ⁹² Det bör framhållas att vår undersökning och de tidigare elitundersökningarna i Maktutredningens och Demokratirådets regi skiljer sig åt metodiskt i vissa avseenden. Mest uppenbart är att vi utgår från olika urval, där vårt är mer begränsat. Enkäterna riktar sig formellt sett också till olika typer av aktörer. Maktutredningens enkät (och därmed även Demokratirådets eftersom det rör sig om samma material) vänder sig till de personer som innehar vissa maktmässiga nyckelpositioner i det svenska samhället. I praktiken ett antal ledningsfunktioner inom politik, förvaltning, organisationsväsende och näringsliv. Vår enkät har gått ut till ledningen för enbart vissa av dessa institutioner. Denna skillnad, som i praktiken inte borde vara av någon större betydelse, avspeglar sig emellertid i skilda språkbruk. Hos oss är det inte enskilda personer som agerar utan de kollektiv som ledningen företräder.
- ⁹³ Principal komponent analys och varimax lösning enligt Kaijers kriterium. I faktoranalysen har ämnesområden ”den egna verksamheten” uteslutits. Respondenterna kan ange intresse för flera ämnesområden samtidigt och just denna kategori kan då innefatta de andra.
- ⁹⁴ En helt genomförd maktanalys skulle också kräva att man försöker mäta huruvida påverkansförsöken också får genomslag och om detta varierar mellan de olika nätverken. Den frågan har emellertid inte undersökts här.
- ⁹⁵ För att effektivisera analysen har vi även här konstruerat ett mått som anger antalet kontakter per år. Utgångspunkten är den uppgift man lämnade på fråga 3 och svaret på fråga 4 talar sedan om hur stor del av dessa kontakter som riktades mot respektive typ av beslutsfattare (”mycket ofta” innebär att man multiplicerar med 1, ”ganska ofta” ger multiplikation med 2/3, enstaka tillfällen med 1/3, och aldrig med 0)
- ⁹⁶ Jfr Petersson m.fl. 1997 som handskas med ett likartat problem i en undersökning av medborgarna och beslutsfattare på olika nivåer.
- ⁹⁷ Regressionskoefficienten ligger på 4,9 (ökning av antalet årliga kontakter per 10 000 anställda) för departementskontakterna jämfört med exempelvis 2,6 för kontakter med EU-parlamentariker och 3,5 kommunpolitiker.
- ⁹⁸ Petersson m.fl. 1998, kap.4.
- ⁹⁹ Betydelsen av det parlamentariska läget har givetvis inte kunnat prövas här. När det gäller kontakter med nationellt baserade företrädare har vi nämligen

NOTER

bara data från en socialdemokratisk regeringsperiod. Det förtjänar dock att påpekas att en viktig del av kontakterna sker gentemot kommunala företrädare, där de politiska majoriteterna är mer varierade.

¹⁰⁰ Den sista kolumnen anger förklarad varians som talar om hur stor del av variationen av kontakter som sammantaget kan hänföras till de här variablernas sammantagna förändringar.

¹⁰¹ Det bör uppmärksammas att den linjära ekvationen underskattar betydelsen av att ha en speciell avdelning eftersom det här är steget mellan att inget ha och att ha en anställd överhuvudtaget som bestämmer värdet på regressionskoefficienten. Det ger som vi tidigare sett betydligt mer effekt att ha folk på andra avdelningar eller enheter som har hand om samhällskontakterna.

¹⁰² I en totalundersökning av det här slaget får måtten för signifikans en något annan betydelse än vid en traditionell undersökning med obundet slumpmässigt urval. Här handlar signifikans om huruvida vi har skäl att tro att sambandet är skilt från vad som skulle kunna uppstå av ren slump. Att signifikansen är relativt låg när det gäller elitvariabeln hänger också delvis ihop med att vi där begränsat antalet organisationer kraftigare (bara fack, arbetsgivare och bransch ingår). N-talet är helt enkelt ganska lågt.

¹⁰³ För en mer detaljerad analys av transportpolitiken, se kap.5 i denna volym.

¹⁰⁴ Jfr Granovetter 1973 om ”The Strength of Weak Ties”.

¹⁰⁵ Just detta framträder tydligare om vi sänker säkerhetsnivån till 90 %.

¹⁰⁶ *Aftonbladet* 980105 och 931103.

¹⁰⁷ Rothstein m.fl. 1995.

¹⁰⁸ Aktioner eller civil olydnad som påverkansform tas inte upp här.

¹⁰⁹ Öberg 1997, 68–69.

¹¹⁰ SOU 1990:44.

¹¹¹ *Makt och Media* nr 1, 1993.

¹¹² Att ordet lobbying skall användas här är emellertid ingen självklarhet. Faktum är att flertalet vid PR-företagen som sysslar med politisk påverkan istället talar om *samhällskontakter* eller *kommunikationsrådgivning*. En trolig anledning till att lobbying ofta undviks är att detta blivit ett värdeladdat ord som fått en negativ klang. *Lobbying* för dessutom tanken till amerikanska så kallade *guns-for-hire*-lobbyister som anses vara redo att ta vilka uppdrag som helst bara uppdragsgivaren har råd att betala för deras tjänster (Vaverka 1995, 47). PR-företagen vill förmodligen undvika att bli förknippade med dessa. I ett informationsblad från PR-företaget Rikta Kommunikation (Kort information till samhällskontakter/lobbying, Rikta Kommunikation) konstateras exempelvis följande: ”Bilderna av lobbyister har varit den myglade och mutande manipulatorens. Lobbyist blir då synonymt med otillbörlig påverkan. Det är säkert en bidragande orsak till att företag istället ofta använder begreppet ’samhällskontakt’.” Det gäller emellertid inte alla. På en reklamaffisch går PR-företaget Idétorget under signaturen ”lobbyisterna – en del av det nya öppna Sverige”.

¹¹³ Exempelvis Lewin 1992 och Rothstein 1992.

NOTER

¹¹⁴ Flera motioner har lagts fram som syftar till förbud eller någon form av kontroll av lobbyister; 1982/82:1160, 1990/91:K230, 1994/95:K203, 1997/98:K203. Dessa hänvisar främst till politisk påverkan som sker med hjälp av konsultbyråer. Ytterligare en motion, 1994/95:K506, behandlar lobbying men det är då fråga om statliga myndigheters politiska deltagande och krav på att dessa inte bör bedriva lobbyverksamhet. Riksdagsmotionerna berörs här endast i med några ord. Se Lund 1999, 30–34, för en översikt av de ståndpunkter som presenteras.

¹¹⁵ Petersson 1989, Marcusson 1996, Vaverka 1995, Fornstedt 1998, Öberg 1997, samt Åkerblom 1998 och 1999.

¹¹⁶ Micheletti 1994, Åkerblom 1998 och 1999, Petterson & Carlberg 1990.

¹¹⁷ Wahlgren 1998, se även Petersson & Carlberg 1990.

¹¹⁸ Lundin 1998, se även *Dagens Nyheter* 970329, 970330 och 970104.

¹¹⁹ Månström 1984 och Carlberg 1989.

¹²⁰ *Makt och Media* nr 1, 1993.

¹²¹ *Aftonbladet* 980106.

¹²² *Dagens Nyheter* 970329, 970330 och 970401, se även Lundin 1998.

¹²³ *Dagens Nyheter* 970401.

¹²⁴ *Svenska Dagbladet* 970207.

¹²⁵ *Göteborgsposten* 970721.

¹²⁶ I frågan om förmånsbilar agerade SJ med hjälp av miljörelsen. Se Lundin 1998.

¹²⁷ *Aftonbladet* 980105.

¹²⁸ *Dagens Nyheter* 970401.

¹²⁹ *Dagens Nyheter* 970401.

¹³⁰ *Aftonbladet* 980105.

¹³¹ *Moderna Tider* nr 6, 1998.

¹³² *Aftonbladet* 931103.

¹³³ *Moderna Tider* nr 2, 1998.

¹³⁴ *Dagens Nyheter* 970401.

¹³⁵ I USA är lobbyister förpliktigade att enligt the Federal Regulation of Lobbying Act lämna in en rapport till ett register. Rapporten skall innehålla namn på de inblandade, summan som spenderas, aktuella politiska områden och det beslut som man avser att påverka. Lobbyist är den som spenderar en femtedel av sin tid på lobbying, minst 154 000 kronor per år på lobbying i egen sak eller åt annan för motsvarande minst 38 000 kronor i halvåret. Se *Dagens Nyheter* 980401, Ståhlberg 1988 och Berry 1989.

¹³⁶ *Göteborgsposten* 970721.

¹³⁷ *Aftonbladet* 980105.

¹³⁸ *Makt och Media* nr 1, 1993.

- ¹³⁹ *Moderna Tider* nr 6, 1998.
- ¹⁴⁰ *Dagens Nyheter* 970401.
- ¹⁴¹ *Aftonbladet* 931103.
- ¹⁴² *Aftonbladet* 980107 i RIKTA Kommunikation, case juli-september, 1997, Sveriges Redareförening (Kompendium med sammanställning av uppdraget för Redareföreningen).
- ¹⁴³ RIKTA Kommunikation, case juli-september, 1997, Sveriges Redareföreningen (Kompendium med sammanställning av uppdraget för Redareföreningen).
- ¹⁴⁴ Månström 1984.
- ¹⁴⁵ Månström 1984.
- ¹⁴⁶ Carlberg 1989, 15–16.
- ¹⁴⁷ Carlberg 1989, 23. Rapporten sammanställdes 1983 och ytterligare en undersökning 1986 visade att trenden fortsatt.
- ¹⁴⁸ Sveriges Public Relations Förening heter i dag Sveriges informationsförening.
- ¹⁴⁹ Carlberg 1989, 21. Företag som ingått i undersökningen: ASKUS, BNL Information AB, Burson-Marsteller AB. ISAK – Information och samhällskontakt AB, JKL Information AB, KREAB, Public Relations AB, Relationskonsult AB, Speech Dynamics/Info Dynamics AB, Strategy AB, Wildell Public Relations och Åkerblom & Partners AB.
- ¹⁵⁰ Carlberg 1989, 21–23.
- ¹⁵¹ Carlberg 1989, 26–27.
- ¹⁵² Carlberg 1989, 16–17.
- ¹⁵³ Carlberg 1989, 22 och 31.
- ¹⁵⁴ Carlberg 1989, 19.
- ¹⁵⁵ Att inställningen till politisk konsultverksamhet är partipolitiskt betingad visar även de två första motioner som lagts fram i frågan. Se motion 1981/82:1160, Jörn Svensson (vpk) som kräver förbud mot verksamheten, 1990/91:K230, Hans Leghammar m. fl. (mp). Se även Lund 1999, 30 ff.
- ¹⁵⁶ Vaverka 1995 och 1996, samt Marcusson 1996.
- ¹⁵⁷ Öberg 1997; Öberg, Hermansson & Berg 1999; Lundin 1998.
- ¹⁵⁸ Vaverka 1995, 46–48.
- ¹⁵⁹ Marcusson 1996 och Öberg 1997, 76.
- ¹⁶⁰ Påpekas också i Öberg 1997, 76.
- ¹⁶¹ Öberg 1997, 85.
- ¹⁶² Öberg 1997, 87. Se även Öberg, Hermansson & Berg 1999, kap 5.
- ¹⁶³ Lundin 1998, särskilt sidorna 34–37.
- ¹⁶⁴ Wahlgren 1998, 39.
- ¹⁶⁵ Rothstein m.fl. 1995, 20–23. Se även Petersson m.fl. 1998 där detta beläggs empiriskt i kapitel 6.

- ¹⁶⁶ Rothstein m.fl. 1995, 22.
- ¹⁶⁷ Rothstein m.fl. 1995. Demokratirådets resonemang är väl förankrat i den internationella demokratidebatten.
- ¹⁶⁸ Rothstein m.fl. 1995, 36.
- ¹⁶⁹ Elster 1994, 151–153. Se även Lund 1999, 16–17.
- ¹⁷⁰ Rothstein m.fl. 1995, 25–26. Demokratirådet hänvisar detta resonemang till en undersökning om riksdagsledamöternas uppfattning om riksdagens centrala uppgifter (Holmberg och Esaiasson 1988).
- ¹⁷¹ Se avsnittet ”Hur skall modellen användas?” i Lund 1999, där tillämpningen av modellen diskuteras.
- ¹⁷² Petersson & Carlberg 1990, 159.
- ¹⁷³ Demokratirådet presenterar ytterligare kriterier för vad som bör karaktärisera den demokratiska beslutsprocessen men som för det här tillfället lagts åt sidan. För en diskussion kring dessa, se Rothstein m.fl. 1995 och Lund 1999, 18.
- ¹⁷⁴ Resultaten från enkätundersökningen presenteras huvudsakligen i tabellform. Endast ett fåtal utnyttjade det utrymme som gavs till egna skriftliga kommentarer i enkäten. Dessa återges i löptext och får liksom intervjusvaren huvudsakligen fungera som kommentarer till tabellerna. Enkäten finns bifogad som bilaga.
- ¹⁷⁵ Telefonupplysning: Kai Flick, ansvarig för PRECIS (980427).
- ¹⁷⁶ www.sverigesinformationforening.se/effektiv.html#yrkesområde (9803).
- ¹⁷⁷ PRECIS (Public Relation Consultancies in Sweden) bildades 1990 och hade vid tiden för undersökningen 35 medlemsföretag. Av dessa arbetar långt ifrån alla med politisk påverkan. Med hjälp av Kai Flick, ansvarig för PRECIS, bedömdes 11 företag vara relevanta för undersökningen – de som åtar sig uppdrag som syftar till att påverka opinion och beslutsfattare. Ytterligare ett medlemsföretag, Lexivision ins, visade sig i efterhand vara relevant och tillkom sedan i enkätundersökningen.
- ¹⁷⁸ Alla företag utom ISAK är medlemmar i PRECIS. ISAK ingick i Carlbergs undersökning 1989 och omnämns i Aftonbladets artikelserie.
- ¹⁷⁹ Eventuella svagheter med intervju- och enkätsvar är något som här bör ha i åtanke. De garanterar inte att kunna förklara hur verkligheten ser ut eftersom de utgör enskilda individers subjektiva bedömningar. Det är å andra sidan inte säkert att det finns exakta svar på de frågor som ställs eller att jag som intervjuare lyckas få alla att uppfatta samma frågor på samma sätt. Se Lund 1999, 12–14, för en mer utförlig diskussion i anslutning till metodval och tänkbara metodproblem. Resonemangen bygger på Michael Wilsons precisering av fördelar och problem med enkäter och intervjuer respektive öppna och fasta svarsalternativ i Sapsford & Jupp 1996.
- ¹⁸⁰ Inför intervjuundersökningen kontaktades ursprungligen 12 företag. Andréasson Public Relations avböjde med hänvisning till tidsbrist. Svenska PR-byrån föll bort på grund av en miss i planeringen från min sida. I ett senare skede visade det sig att ytterligare två företag var intressanta; ISAK och Lexivision ins.

Att komplettera med en enkät var ett försök att inkludera dessa samt dem som föll bort i intervjuundersökningen. En enkät med fasta svarsalternativ var också ett sätt att få ett mer tydligt och systematiskt material. I enkätundersökningen föll Wildell Gruppen, Kreab och Gullers Grupp bort samt återigen Andréasson PR och Svenska PR-byrån. Slutligen deltog alltså 10 företag av 12 tillfrågade i intervjuundersökningen och 9 av 14 i enkätundersökningen. Företagen och bortfallet presenteras i tabell 4.1.

¹⁸¹ Telefonupplysning: Kai Flick (990510).

¹⁸² Anders Johnson presenterar i "Rätt att lobba" en genomsnittlig fördelning av olika arbetsområden vid PRECIS *samtliga* medlemsföretag. Av de arbetsområden som främst kan kopplas till politisk påverkan utgjorde lobbying 1997 6 procent av verksamheten, massmediekontakter 17 och strategisk analys 21 procent. Att samtliga medlemsföretag är inräknade torde påverka den genomsnittliga fördelningen att bli lägre än för de företag som ingått i den här undersökningen eftersom långt ifrån alla PRECIS medlemmar sysslar med politisk påverkan.

¹⁸³ Enkätfråga 1b (se bilaga).

¹⁸⁴ Se fotnot 110 i Lund 1999.

¹⁸⁵ Telefonupplysning, Affärsvärldens konsultguide (9811).

¹⁸⁶ Anders Johnson gör i "Rätt att lobba" (1998) en skattning av antalet konsulter som arbetar med politisk påverkan. Enligt Johnson ägnade PRECIS medlemsföretag 1997 i genomsnitt 6 procent av verksamheten åt lobbying. Om samma andel gällde även för 1998 motsvaras den av 35 heltidstjänster. En jämförelse med Carlbergs skattning från 1989; 15–20 heltidstjänster som på ett eller annat sätt syftade till politisk påverkan, visar att uppdragsbaserad lobbying har ökat. Att de 35 heltidstjänsterna inte omfattas av övrig verksamhet som kan syfta till politisk påverkan; mediekontakter, trycksaksproduktion och strategisk analys, det vill säga verksamhetsområden av mer opinionsbildande karaktär uppvisar dessutom en tydlig ökning av verksamhetsområdet under de senaste 10 åren. Johnson uppskattar det totala antalet konsulter som arbetar med "professionell, uppdragsbaserad politisk påverkan" till 100 heltidskonulter. Se Johnson 1999, 42–43.

¹⁸⁷ Se Johnsson 1999, 43.

¹⁸⁸ Se Lund 1999, 55, för en mer utförlig presentation av intervjusvaren vad gäller uppdragens inledande skede.

¹⁸⁹ Experten i fråga var Nils Brunsson, professor vid Handelshögskolan i Stockholm. Med en rapport backade han upp miljöargumenten i förmånsbilsfrågan. Enligt Lundin 1998 var det just hans rapport som på nytt förde upp diskussionen om förmånsbilar på den politiska dagordningen från att ha varit en vilande fråga.

¹⁹⁰ Se *Dagens Nyheter* 970430 och Lundin 1998.

¹⁹¹ RIKTA Kommunikation, case juli-september, 1997, Sveriges Redareförening.

¹⁹² Vid fyra PR-företag bedömdes personliga kontakter med journalister vara

absolut nödvändiga, vid tre företag *viktiga* och vid två företag *inte särskilt viktiga*. Ingen valde alternativet *oviktiga* (enkätfråga 6, se bilaga).

¹⁹³ Motion 1982/82:1160, Jörn Svensson (vpk).

¹⁹⁴ Motion 1997/98:K203, Bertil Persson (m).

¹⁹⁵ I den version av enkäten som skickades ut i ett första utskick föll tyvärr en av arbetsmetoderna som ingick i fråga 3a bort; ”Till beslutsfattare eller annan med inflytande i beslutsprocessen tillhandahållit skriftlig information”. Svartalternativet fanns sedan med i de fall där påminnelser att svara på enkäten skickades ut. Av dessa inkom två svar – båda med alternativet *ofta*. Att tillhandahålla skriftligt material är troligen ett vanligt sätt att gå tillväga men då underlaget utgörs av endast två svar kommer jag inte vidare diskutera detta sätt att informera/påverka.

¹⁹⁶ Se även Hermansson, Svensson & Öberg 1997, 379.

¹⁹⁷ Man kan föreställa sig att det ur möten där insyn saknas växer fram en avgränsad förhandlingsliknande situation mellan beslutsfattare och intressegrupper. Detta är i demokratiskt hänseende enligt en av det deliberativa demokratiidealets mest framstående förespråkare Jon Elster inte att föredra. Han menar att en sådan förhandlingssituation leder till beslut grundade på kompromiss mellan några privata intressen istället för *enhälliga överenskommelser med allas bästa för ögonen*. Se även Lund 1999, 17 och 68.

¹⁹⁸ Motion till riksdagen 97/98:K203, Bertil Persson (m).

¹⁹⁹ www.precis.se/syfte.htm (9805).

²⁰⁰ www.precis.se/prstadga.htm, paragraf 2 (9805).

²⁰¹ Telefonupplysning från Kai Flick (980427).

²⁰² www.precis.se/rome.htm, paragraf 2 (9805).

²⁰³ www.precis.se/rome.htm (9805).

²⁰⁴ Idén om offentlighetens roll som ett självcensurerande filter har hämtats från Elster 1994. Elster skulle förmodligen tycka att begreppet missbrukas här eftersom han avsett filter-idén för en annan kontext, där argumenten skall prövas av offentlighetens ljus.

²⁰⁵ Carlberg skattar det sammanlagda antalet kunder till 130–150 stycken årligen varav ca 100 utgörs av privata företag. Det är i första hand fråga om stora och medelstora företag i skiktet under de 20 allra största företagen. Förhoppningen var att kunna jämföra kundantal och kundkategorier med Carlbergs resultat. På grund av bortfallet är det svårt att göra en tydlig och bra jämförelse. Båda undersökningarna brottas med svårigheter att få fram exakta mått. Detta gäller även kundantal. Vid de 8 företag som här svarat på frågan om antal kunder per år som efterfrågar politiska uppdrag rör det sig om 90–150 kunder.

²⁰⁶ Carlberg 1989, 22, och telefonupplysning från Ingrid Carlberg (981126).

²⁰⁷ Se enkätfråga 2g i bilagan där följande kundgrupper fanns att välja emellan: *privata svenska företag, internationella/utländska företag, arbetsgivarorganisationer, fackliga organisationer, annan intresseorganisation/idéerörelse, statliga myndigheter/verk, kommuner, landsting, enskild individ*.

²⁰⁸ En rangordning av det här slaget har ett flertal brister. Den säger oss inget om storleken på uppdragen och är inte justerad för hur stor andel av PR-företagens verksamhet som utgörs av politisk påverkan. Rangordningen av ett företag där andelen politisk påverkan endast är 5 procent får därför ett lika stort utslag som rangordningen av ett företag med politisk påverkan med 50 eller 80 procent av verksamheten. Som en följd av detta är det naturligtvis också stor variation på PR-företagens kundantal som efterfrågar tjänster som syftar till politisk påverkan. Se Lund 1999, 74–75, där en sammanräknad rangordning av kundgrupper redovisas i en tabell och problemen med denna typ av mätning diskuteras mer ingående.

²⁰⁹ I en artikel i Resumé från 1997 kritiseras Burson–Marsteller för att gå bioindustrins ärenden. Enligt artikeln skall Burson–Marsteller på uppdrag av bioteknikindustrins huvudorganisation i Europa (ca 500 företag) ha kartlagt journalister med en positiv hållning till genmanipulerad mat och försett dem med uppslag till artiklar om den genmanipulerade matens fördelar. Se ”Bioindustrins hemliga vapen”, *Resumé*, Nr 25–32 (1997) s. 4.

²¹⁰ Lewin 1992, särskilt sid. 67.

²¹¹ Dessa resultat är även i linje med föregående kapitelns slutsatser. Där framgick att företagen i jämförelse med organisationerna oftare anlitar konsulter även om organisationerna sammantaget har ett större politiskt engagemang och att deras samhällskontakter är mer omfattande. Föga överraskande framgick det samtidigt att det generellt sett är ovanligt att konsulter anlitas.

²¹² Att en bidragande orsak till detta är att *organisationer/idéerörelser* till antalet är större än *arbetsgivarorganisationer, fackförbund* och *statliga företag* kan givetvis inte uteslutas.

²¹³ Vi såg i föregående stycke att alla inte tar uppdrag från enskilda personer. Men enkätsvaren visar att kundgruppen enskild individ förekommer i två fall. Det är alltså möjligt för en enskild person att anlita PR-företag för att driva en fråga. Se Lund 1999, 75.

²¹⁴ I kapitel 3 framgick att organisationernas samhällskontakter är mer omfattande än företagens men att de senare i större utsträckning än organisationerna anlitar konsulter. Även bland organisationer som anlitar konsulter är det näringslivets organisationer – branschorgan och arbetsgivarorganisationer – som framträder.

²¹⁵ Enkätfråga 2a (se bilaga). Företagskategorierna är grundade på en allmänt vedertagen klassificering med uppgifter från Nutek och näringsdepartementet. Detta var ungefär den indelning som användes i Carlbergs i undersökning.

²¹⁶ Även telefonupplysning från Ingrid Carlberg (981126).

²¹⁷ Enkätfråga 2c, d, e, f (se bilaga).

²¹⁸ Se Lund 1999, 89–90, för en mer utförlig sammanfattning av PR-konsulternas åsikter om vad som påverkar betydelsen av lobbying och opinionsbildning.

²¹⁹ Lund 1999, 63.

²²⁰ Enkätfråga 3c (se bilaga).

NOTER

- ²²¹ Se Lund 1999, 19–20 och 102, för en mer utvecklad diskussion om hur den demokratiska idealmodellen skall tillämpas.
- ²²² Se Offentlighetsprincipen 1996, 15.
- ²²³ Se bilaga 4 i Lund 1999 där konsulternas ståndpunkter i registreringsfrågan presenteras.
- ²²⁴ Denna skillnad ska inte överdrivas. Korrelationen (r) mellan infrastrukturintresse och grad av påverkan är 0,134 i bägge fallen.
- ²²⁵ Se kapitel 3.
- ²²⁶ EU-politiker 0,9; EU-tjänstemän 0,7.
- ²²⁷ Svenska Vägföreningens handlingar N:r 1 1914–1915, bilaga 1, sid. 3 och interimsstadgar.
- ²²⁸ Svenska Vägföreningens handlingar N:r 1 1914–1915, sid. 5.
- ²²⁹ Fornstedt 1998, 10.
- ²³⁰ En förteckning över styrelsens sammansättning finns i bilaga 1.
- ²³¹ Uppgift från VD Lars Gunnar Tannerfors.
- ²³² TT-Reportage 1997-04-06. ”Lobbyisterna – Dolda opinionsbildare bakom politikernas beslut”.
- ²³³ Svenska Vägföreningens årsberättelser 1990–1996.
- ²³⁴ Svenska Vägföreningens årsberättelser 1993–1995.
- ²³⁵ Svenska Vägföreningens årsberättelse 1991.
- ²³⁶ TT Nyhetsbanken 1997-04-06.
- ²³⁷ Fornstedt 1998, 15.
- ²³⁸ Svenska Vägföreningens årsberättelse 1990.
- ²³⁹ Svenska Vägföreningens årsberättelse 1991.
- ²⁴⁰ *Svensk vägtidning* nr 3 1991.
- ²⁴¹ *Svensk vägtidning* nr 4 1992.
- ²⁴² Svenska Vägföreningens årsberättelse 1993 och *Svensk vägtidning* nr 4 1990.
- ²⁴³ Svenska Vägföreningens årsberättelse 1992 och *Svensk vägtidning* nr 3 1991.
- ²⁴⁴ *Svensk vägtidning* nr 4 1992.
- ²⁴⁵ Svenska Vägföreningens årsberättelser 1992–94 och *Svensk vägtidning* nr 1 1991.
- ²⁴⁶ Svenska Vägföreningens årsberättelse 1996. Se här Carl Melins kommande avhandling *Makten över trafikpolitiken*, som utförligt behandlar Vägföreningens agerande under och efter KomKoms utredningsarbete.
- ²⁴⁷ *Svensk Vägtidning* nr 3 1991.
- ²⁴⁸ Svenska Vägföreningens årsberättelser 1990 och 1993.
- ²⁴⁹ Svenska Vägföreningens årsberättelser 1990, 1992 och 1993.
- ²⁵⁰ Svenska Vägföreningens årsberättelser 1993 och 1994.
- ²⁵¹ *Svensk vägtidning* n3 3 1997.

NOTER

- ²⁵² Svenska Vägföreningens årsberättelse 1992, samt telefonsamtal med Lars-Gunnar Tannerfors.
- ²⁵³ Svenska Vägföreningens årsberättelse 1995.
- ²⁵⁴ Enligt nuvarande projektledaren Magdalena Meyer var anledningen till detta att Bergenstråhle slutade sin tjänst. Då den nye direktören vid Bussbranschens riksförbund, Dag Fagring, var en av nätverkets initiativtagare var det naturligt att Buss och Samhälle flyttades över dit.
- ²⁵⁵ Uppgift från VD Lars Gunnar Tannerfors.
- ²⁵⁶ Se bilaga 2.
- ²⁵⁷ Svenska Vägföreningens årsberättelse 1993.
- ²⁵⁸ Svenska Vägföreningens årsberättelse 1993.
- ²⁵⁹ *Svensk Vägtidning*, nr 4 1993, s. 29.
- ²⁶⁰ Svenska Vägföreningens årsberättelser 1993–1994, samt TT Nyhetsbanken 1997-05-21.
- ²⁶¹ Svenska Vägföreningens årsberättelser 1994–1996.
- ²⁶² Svenska Vägföreningens årsberättelser 1994–1996.
- ²⁶³ *Finanstidningen* 1993-10-26.
- ²⁶⁴ Svenska Vägföreningens årsberättelse 1996.
- ²⁶⁵ *Svensk Vägtidning*, nr 4 1993, s. 29.
- ²⁶⁶ Nicolin 1995, 7f.
- ²⁶⁷ Se bilaga för medlemsförteckning.
- ²⁶⁸ Nicolin 1995, 7.
- ²⁶⁹ Informationsbroschyr från Rail Forum Sweden.
- ²⁷⁰ Fornstedt 1998, 15.
- ²⁷¹ Informationsbroschyr från Rail Forum Sweden.
- ²⁷² Årsberättelse för Rail Forum Sweden 1993.
- ²⁷³ Nicolin 1995, sammanfattningen.
- ²⁷⁴ Prop 1987/88:50, bil. 1, Bet. 1987/88:TU19 och Rskr. 1987/88:260.
- ²⁷⁵ Nicolin 1995, 16–17.
- ²⁷⁶ Nicolin 1995, 32 och 48–49.
- ²⁷⁷ Nicolin 1995, 49.
- ²⁷⁸ Strategi för utbyggnad av järnvägsnätet, antagen 1993, i informationsbroschyr från RFS 1993
- ²⁷⁹ Strategi för utbyggnad av järnvägsnätet, antagen 1993, i informationsbroschyr från RFS 1993
- ²⁸⁰ *Svensk Handel* 1993-05-29. ”Närsjöfarten har stora möjligheter – om man klarar konkurrensen.”
- ²⁸¹ *Dagens Nyheter* 1993-05-07. ”Satsa mer på sjöfarten”.

NOTER

- ²⁸² *Svensk Handel* 1993-05-29. "Närsjöfarten har stora möjligheter – om man klarar konkurrensen."
- ²⁸³ *Programförklaring*, stencil från Närsjöfartsforum.
- ²⁸⁴ Düsing, Per, "Maritimt Forum ska öka sjöfarten", *Göteborgs-Posten*, 1995-02-24.
- ²⁸⁵ Medlemsförteckning från Närsjöfartsforum, samt *Veckans Affärer* 1996-09-09. Per Jessing: Kapten på skutan.
- ²⁸⁶ Stoppenbach 1996, s. 19-20.
- ²⁸⁷ Styrelsens ledamöter förtecknas i bilaga 4.
- ²⁸⁸ Årsredovisning, Sjöfartsforum 1997.
- ²⁸⁹ TT-Reportage: 1997-04-06. "Lobbyisterna – Dolda opinionsbildare bakom politikernas beslut".
- ²⁹⁰ Broschyr från Sjöfartsforum.
- ²⁹¹ Se Stoppenbach 1994.
- ²⁹² Düsing, Per, "Maritimt Forum ska öka sjöfarten", *Göteborgs-Posten*, 1995-02-24.
- ²⁹³ Per Jessing, telefonintervju.
- ²⁹⁴ TT Nyhetsbanken 1997-04-06.
- ²⁹⁵ *Dagens Industri* 1993-04-17, "Mer närsjöfart bättre än dyra järnvägar"
- ²⁹⁶ Programförklaring för Närsjöfartsforum.
- ²⁹⁷ *Dagens Industri* 1993-04-17, "Mer närsjöfart bättre än dyra järnvägar"
- ²⁹⁸ *Dagens Industri* 1993-04-17, "Mer närsjöfart bättre än dyra järnvägar"
- ²⁹⁹ *Dagens Industri* 1993-04-17, "Mer närsjöfart bättre än dyra järnvägar"
- ³⁰⁰ Programförklaring för Närsjöfartsforum.
- ³⁰¹ Generalsekreterare Harald Rosén, telefonintervju 1998-10-28.
- ³⁰² Informationsfolder från Föreningen Svenskt Flyg.
- ³⁰³ Vid starten var några av de större flygbolagen direktanslutna. Dessa representeras numera istället av SFR. Även ABA och FFV Aerotech ingick tidigare.
- ³⁰⁴ Verksamhetsberättelse 1996, *Bizniz* 1996-03-07, <http://www.gullers.se>
- ³⁰⁵ Verksamhetsberättelse 1996, *Veckans affärer*, 1996-06-10 och *Affärsvärlden* nr 39 1996.
- ³⁰⁶ Verksamhetsberättelse 1996.
- ³⁰⁷ Harald Rosén i telefonintervju 1998-10-28.
- ³⁰⁸ Rapport från Ordförande och Generalsekreterare, 1997-04-15 (bilaga till Verksamhetsberättelse 1996)
- ³⁰⁹ Informationsfolder från Föreningen Svenskt Flyg.
- ³¹⁰ Verksamhetsberättelser 1996 och 1997.
- ³¹¹ Harald Rosén i telefonintervju 1998-10-28.
- ³¹² Verksamhetsberättelser 1996 och 1997.

NOTER

- ³¹³ Telefonintervju Harald Rosén 1998-11-25.
- ³¹⁴ Rapport från Ordförande och Generalsekreterare, 1997-04-15 (bilaga till Verksamhetsberättelse 1996)
- ³¹⁵ Rapport från Ordförande och Generalsekreterare, 1997-04-15 (bilaga till Verksamhetsberättelse 1996)
- ³¹⁶ *Dagens Industri* 1996-06-26.
- ³¹⁷ *Veckans affärer*, 1996-06-10.
- ³¹⁸ *Resumé*, 1996-06-06.
- ³¹⁹ Pressinformation under forskardagarna, <http://www.svensktflyg.se/press6.html> (1997-08-01).
- ³²⁰ Rapport från Ordförande och Generalsekreterare, 1997-04-15 (bilaga till Verksamhetsberättelse 1996)
- ³²¹ Harald Rosén i *Finanstidningen* 1998-01-20.
- ³²² Verksamhetsberättelse 1997.
- ³²³ *Affärsvärlden* nr 39 1996.
- ³²⁴ *Veckans affärer*, 1996-06-26 och TT Nyhetsbanken, 1996-09-17
- ³²⁵ TT Nyhetsbanken, 1996-09-17.
- ³²⁶ *Veckans affärer*, 1996-06-10.
- ³²⁷ <http://www.svensktflyg.se.mal.html>.
- ³²⁸ Verksamhetsberättelse 1997.
- ³²⁹ Verksamhetsberättelse 1997.
- ³³⁰ Verksamhetsberättelse 1997.
- ³³¹ ”Huvudstadens flygförsörjning är ett riksintresse”, <http://www.svensktflyg.se/press6.html>.
- ³³² Såsom gäller alla dessa allianser är inte förhållandet mellan Vägverket och Vägöreningen alltid gott. Se t.ex. SvD 1998-02-21 (Jarl Hammarqvist, Miljöcontroller på Vägverket) för en illustration av motsättningar dem emellan.
- ³³³ TT-reportage, 1997-04-06.
- ³³⁴ Rapport från Ordförande och Generalsekreterare, 1997-04-15 (bilaga till Verksamhetsberättelse 1996)
- ³³⁵ Verksamhetsberättelse 1996.
- ³³⁶ Verksamhetsberättelse 1997.
- ³³⁷ Om vi tillåter oss att räkna med samtliga kommittéledamöter från myndigheter som ingår i någon av nätverksorganisationernas styrelser ökar dessa tal till knappt 10 respektive precis 8 procent.
- ³³⁸ Ingen av nätverksorganisationerna fångas dock in i det empiriska material som Joakim Vaverka samlade in för sin rapport åt vårt projekt.
- ³³⁹ Fornstedt 1998, 14.
- ³⁴⁰ Fornstedt 1998, 18–22. I Fornstedts intervjuundersökning finns vissa skillnader mellan ledamöterna på dessa punkter. Några menar t.ex. att Tannerfors

NOTER

från Svenska Vägföreningen oftare kontaktar borgerliga ledamöter än socialdemokrater.

³⁴¹ Fogelberg 1997, 21ff.

³⁴² Pressarkivet har klassificerat artiklarna i Transportpolitik allmänt, Järnvägar, Flyg och Utland. Vår bedömning var att vi i våra analyser kunde utelämna kuverten med påskriften UTLAND. Artiklarna i dessa handlar i huvudsak om Öresundsbron, dvs berör först och främst Vägpolitik och i någon mån även Järnvägspolitik. Vi har dessutom utelämnat de inkodade och instansade artiklarna från 1994 och 1996 eftersom vi saknar motsvarande genomgång för Trafikpolitik allmänt. Bastalet blir därmed 8 435 artiklar. Det finns inget som tyder på att detta skulle påverka fördelningen mellan trafikslag. Däremot påverkar det möjligheten för nätverksorganisationernas möjlighet att synas i materialet. Vägföreningen, som existerar under hela mätperioden, "förlorar" 2 av 8½ år (23,5 %). Buss & Samhälle och Sjöfartsforum (Närsjöfartsforum) startades 1992 och går miste om 2 av 6½ år (30,8 %). Rail Forum Sweden startades i november 1990 och lades ned efter 1995 och mister därmed 1 av drygt 5 år (knappt 20 %), medan den yngsta organisationen Svenskt Flyg, bildad 1994, förlorar 2 av 5½ år (36,4 %). De ovan nämnda, stora dagstidningarna, har valts med hänsyn tagen till viss geografisk spridning. En övervägande del av artiklarna, 82 %, återfanns i SvD, DN eller GP.

³⁴³ Merparten av datainsamlingen har utförts av Åsa Sandström.

³⁴⁴ Här är det givetvis viktigt att framhålla att vi inte räknat spaltmeter, utan enbart antal artiklar. I spaltmeter räknat kan förhållandet mycket väl vara det omvända.

³⁴⁵ Här är dock viktigt att minnas problemen med den valda mätperioden, se not 119.

³⁴⁶ Fornstedt 1998, 15 (Intervju med Tannerfors, VD i Vägföreningen, resp. Guy Ehrling, VD i Rail Forum).

³⁴⁷ SvD 1997-12-13 (Ulf Flodin, verksam i Miljöförbundet Jordens Vänner).

³⁴⁸ SvD 1997-12-27 (Lars-Gunnar Tannerfors, vd Svenska Vägföreningen).

³⁴⁹ SvD 1998-01-26 (Lars-Gunnar Tannerfors, vd Svenska Vägföreningen).

³⁵⁰ SvD 1997-12-29 (Lars B Johansson, Miljöchef SJ).

³⁵¹ SvD 1998-01-22 (Lars B Johansson, Miljöchef SJ).

³⁵² SvD 1998-01-11 (Harald Rosén, generalsekreterare i Föreningen Svenskt Flyg). SvD 1998-01-22 (Lars B Johansson, miljöchef SJ).

³⁵³ SvD 1998-01-12 (Ulf Flodin, verksam i Miljöförbundet Jordens Vänner).

³⁵⁴ SvD 1998-02-08 (Per Jessing, generalsekreterare i Sjöfartsforum). Sjöfartens betydelse underströks även av företrädare för fyra insjöhamnar, se SvD 1998-03-01.

³⁵⁵ SvD 1998-01-31 (Harald Rosén, generalsekreterare i Föreningen Svenskt Flyg).

³⁵⁶ SvD 1998-02-21 (Jarl Hammarqvist, Miljöcontroller, Vägverket).

³⁵⁷ SvD 1998-01-18, SvD 1998-03-01

NOTER

³⁵⁸ SOU 1990:44, särskilt det avslutande kapitel 11.

³⁵⁹ Jfr resonemanget i Elster 1988.

³⁶⁰ Öberg 1994 och Öberg, Hermansson & Berg 1999, kap 5.

³⁶¹ Dahl 1982.

Referenser

Otryckta källor

RIKTA Kommunikation, case juli-september, 1997, Sveriges Redareförening (Kompendium med sammanställning av uppdraget för Redareföreningen)

Intervjuer

Fredrik Andersson, *Rikta Kommunikation i Stockholm AB* (980412)

Ingrid Carlberg (även e-post, 981126)

Birgitta Ed, *AB Sagt & Gjort* (980411)

Mats Fält, *Jerry Bergström AB* (980412)

Kai Flick, ansvarig för branschorganisationen PRECIS (9803, 980427, 990302, 990510)

Bengt Harding Olsson (990125)

Bo Jansson, *JKL AB* (980410)

Kurt Ove Johansson (990225)

Leif Johansson, *Idétorget AB* (980414)

Lennart Jonsson, *CARTA Communications* (980410)

Per Jessing *Sjöfartsforum*

Kerstin Karlsson, *Affärsvärldens konsultguide* (9811)

Ulla Kadin, *Wildell Gruppen* (980412)

Magdalena Meyer *Buss och Sambälle*

Sture Palmgren, *Kreab AB* (980413)

Harald Rosén *Svenskt Flyg* (981028; 981125)

Richard Sjöberg, *Burson-Marsteller* (980416)

Lars Gunnar Tannerfors *Svenska Vägföreningen*

Björn Tygård, *Gullers Grupp Information Councilors* (980411)

Näringsdepartementet (981126)

NUTEK (981126)

Offentligt tryck och organisationstryck

LO

Verksamhetsberättelse 1990–1996

Uppdragsregistret 1982, 1985, 1989, 1993/94, 1996 (stencil)

Den fackliga organisationsgraden bland kvinnor och män. Löne- och arbetslivsenheten – maj 1996.

LOs hemsida 1997-07-16: <http://www.lo.se/cgi-bin/iopress-update?showmessage=107>.

SACO

Verksamhetsberättelse: 1985, 1990–1996

Till SACO/SR:s verksamhetsberättelse 1980. Förteckning över representanter i externa och interna organ, och avgivna remissvar

TCO

Bilaga till verksamhetsberättelsen. TCO:s yttranden mm. 1980, 1982, 1985, 1990–1992

TCO:s representation i offentliga organ 1996 (Stencil)

SAF

Kalender 1981, 1984/85, 1988/89, 1996/97

Gullers Grupp

Gullers Grupp's hemsida: <http://www.gullers.se>

Svenska Vägföreningen

Svenska Vägföreningens årsberättelser 1990–1996

Svenska Vägföreningens handlingar

Rail Forum Sweden

Årsberättelse

Programförklaring

Sjöfartsforum

Årsredovisning
Programförklaring

Föreningen Svenskt Flyg

Informationsfolder
Verksamhetsberättelse 1996; 1997
Svenskt Flygs hemsida: <http://www.svensktflyg.se./press6.html>
(1997-08-01)

Statskalendern

Riksdagens protokoll med bihang

Tidningar och tidningsartiklar

Dagens Nyheter

Carlberg, Ingrid & Stenberg, Ewa,:
”När metallfacket ryckte in tog det skruv ordentligt” (970330)
”Volvo styrde konsumentverket” (970329)
”Fritt spelrum för maskerade lobbyister” (970104)
Jerkert, Björn. ”Påtryckarproffs och amatörlobbare nya maktfaktorer”, (940411)
”Satsa mer på sjöfarten”. (930507)

Aftonbladet

Ericson, Åke, Kasvi, Leif, Ringman, Magnus:
”Korridormaffian” (980105)
”Makt, pengar och vänskap” (980105)
”Så räddades miljögiftet” (980106)
”Riksdagsmännen tar betalt för tjänsterna” (980108)
”Se upp med lobbyismen” (980701)
”Journalisterna gjorde jobbet – och Redareföreningen jublade” (980107)
Sherman, Jan. ”Åsiktsbranschens legoknektar” (930311)

Svenska Dagbladet

- Flodin, Ulf. "Att säga nej till miljöavgift är som att smita från notan", (971213)
- Flodin, Ulf. "Satsning på vägnät ger för dyr miljönota", (980112)
- Fröidh, Oskar. "Ekonomiskt för samhället satsa på bra kollektivtrafik", (980118)
- Gunnarsson, S Olof. "Låt fotgängare och cyklister få större livsrum i staden", (980301)
- Hammarqvist, Jarl. "En god bit kvar för att nå miljömålen", (980221)
- Jessing, Per. "Fullastat fartyg energisnålast", (980208)
- Johansson, Lars B. "Logiska kullerbyttor när trafik ställs mot miljö", (971229).
- Johansson, Lars B. "Alla medel tillåtna för att misskreditera Komkom", (980122)
- Kratz, Anita. "Energilobbyn ut i ny kampanj", (970207)
- Rosén, Harald. "Även järnvägen bör solidariskt betala trafikknastnad", (980111)
- Rosén, Harald. "Flyget betalar sina kostnader för infrastruktur och miljö", (980131)
- Tannerfors, Lars Gunnar. "En bra ekologi måste också vara ekonomiskt hållbar", (971227)
- Tannerfors, Lars Gunnar. "Vägtrafikens miljömål har redan nåtts", (981226)

Göteborgsposten

- Düsing, Per. "Maritimt Forum ska öka sjöfarten" (950224)
- Sköld, Maria. "Lobbyism vardag för politiker", (970721)

Arbetet Nyheterna

- Wallberg, Peter. "De dolda opinionsbildarna", (970407)

TT

- Nyhetsbanken (970406; 970521; 960917)
- "Lobbyisterna – Dolda opinionsbildare bakom politikernas beslut" (970406).

Svensk Handel

”Närsjöfarten har stora möjligheter – om man klarar konkurrensen.”
(930529).

Veckans Affärer

Jessing, Per. ”Kapten på skutan” (960909); (960610)

Affärsvärlden

nr 39 1996;

Dagens Industri

”Mer närsjöfart bättre än dyra järnvägar” (930417) Artikel (960626).

Dagens Nyheter

Svenska Dagbladet

Göteborgsposten

Affärsvärlden

Dagens Industri

Veckans Affärer

Finanstidningen

Resumé

Bizniz

Svensk vägtidning

Litteratur och övrigt källmaterial

Andersson, Hanna (1998) *EUs strukturfonder och svensk korporatism. En studie av de regionala kommittéerna för Mål 3*. PISA-rapport 42, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet

Bergqvist, Christina (1997) ”Korporatismens nedgång – kvinnornas framgång?” I Sundin, Elisabeth & Nyberg, Anita (red) *Ledarskap ur ett genusperspektiv*. Kommande rapport till Kvinnomaktutredningen

REFERENSER

- Berry, Jeffrey M. (1989) *The Interest Group Society*, Glenview, Scott, Foresman/Little, Brown series in political science
- Bjerstedt, Staffan (1997) *Särintressen i statliga verksamheter*. PISA-rapport 25. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet
- Bobbio, Norberto (1987) *The Future of Democracy*. Cambridge, Polity Press
- Bohlin, Alf (1996) *Offentlighetsprincipen*. Stockholm, Juristförlaget
- Brothén, Martin (1999) Riksdagskandidat 1998. Dokumentation, stencil, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborg
- Bäck, Mats och Möller, Tommy (1990) *Partier och organisationer*, Stockholm: Publica
- Carlberg, Ingrid (1989) *Svenska företag som politiska påtryckare*, Maktutredningen, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet
- Christiansen, Peter Munk & Rommetvedt, Hilmar (1999) *From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway*. Rogaland Research 1999/022
- Dahl, Robert A. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven and London: Yale University Press
- Dahl, Robert (1992) (1979) "Demokrati som procedur", i *Idéer om demokrati*, Stockholm: Tiden
- Dosenrode, Søren von & Sidenius, Niels Chr. (1999) *Lobbyisme i EU. Udfordringer for Danmark*. Rådet for Europæisk Politik 1/1999. Århus: Forlaget System
- Egervärn, Jonas (1998) *Lobbyingen kring försvarsfrågan 1996*. PISA-rapport nr. 44, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Ekman, Ivar, Kolhofer, Peter, Sörbom, Fredrik (1998) Fackförbund i förändring. En studie av Lärarnas Riksförbund. Opinionsbildande och organisatoriska strategier. Stencil (B-uppsats), Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Stockholms Universitet
- Elster, Jon (1988) "Consequences of constitutional choice: reflections on Tocqueville", sid. 81–101 i Elster, Jon & Rune Slagstad (red.) *Constitutionalism and Democracy. Studies in Rationality and Social Change*. Cambridge: Cambridge University Press
- Elster, Jon (1990) *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press

- Elster, Jon (1994) "Marknaden och torget. Tre slags politisk teori." *Idéer om demokrati*, Stockholm: Tiden
- Elvander, Nils (1956) "Rudolf Kjellén och nationalsocialismen" i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Årg. 59, 15–41
- Elvander, Nils (1988) *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982–1986*. Stockholm: Allmänna förlaget
- Elvander, Nils (1992) *Lokal löneemarknad. Lönebildning i Sverige och Storbritannien*. Stockholm: SNS Förlag
- Elvander, Nils (1997) "Regeringen och avtalsrörelserna under 1990-talet." *Arbetsmarknad & Arbetsliv* årg.3, nr 4, 1997
- Elvander, Nils (1998) "Medling och stridsåtgärder – ett statsvetenskapligt perspektiv". Uppsats för medlingsutredningens seminarium 28 september 1998, Opublicerad stencil
- Elvander, Nils & Holmlund, Bertil (1997) *The Swedish Bargaining System in the Melting Pot. Institutions, Norms and Outcomes in the 1990s*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet
- Eriksson, Thomas (1998) Organisationers möjligheter att påverka. En fallstudie av Lärarnas Riksförbunds kampanj *Sverige börjar i skolan*. Stencil (B-uppsats), Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Esaiasson, Peter & Holmberg, Sören (1996) *Representation from Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot, Dartmouth
- Esaiasson, Peter, Holmberg, Sören & Brothén, Martin (1995) Riksdagsenkät 1994. Dokumentation, stencil, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborg
- Esaiasson, Peter (1998) "Någon vill trycka på dig något." I *Moderna Tider* Nr 6/ 1998
- Espeli, Harald (1994) "Lobbyvirksomhet i Norge – en begrepsmessig avgränsning." I *Norsk Statsvitenskaplig Tidskrift*, Vol.10, nr.4
- Fogelberg, Petra (1997) *Trafikinformation som informationstrafik*. PISA-rapport nr.21, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Fornstedt, Anna (1998) *Tar lobbyisterna över? En studie av lobbying riktad mot Trafikutskottet i Sveriges Riksdag*. PISA-rapport nr. 36, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Granovetter, Mark S. (1973) "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology* vol. 78 (1973)

REFERENSER

- Grip, Gunvall (1987) *Vill du frihet eller tvång? Svensk försäkringspolitik 1935–1945*. Uppsala, Almqvist & Wiksell International / Acta Universitatis Upsaliensis
- Hadenius, Axel (1978) ”Ämbetsverkens styrelser” i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Årg. 81, 19–32
- Hadenius, Axel (1981) *Spelet om skatten. Rationalistisk analys av politiskt beslutsfattande*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 88, Stockholm, Norstedts
- Hagevi, Magnus (1998) *Bakom riksdagens fasad*. Göteborg: Akademiförlaget Corona
- Hebert, Niels & Jacobsson, Kerstin (1999) *Olydiga medborgare? Om flyktinggömmare och djurrättsaktivister*. Demokratiutredningens skrift nr 27, SOU 1999:101
- Hermansson, Jörgen (1993) *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm: Norstedts juridik
- Hermansson, Jörgen, Svensson, Torsten & Öberg, PerOla (1997) ”Vad blev det av den svenska korporativismen?” *Politica* årg.29, No 4 1997
- Heckscher, Gunnar (1936) "Den fria korporatismen i Sverige", *Nordisk Tidskrift för vetenskap, konst och industri*, årg. 12
- Heckscher, Gunnar (1944) "Folkrörelser och intresseorganisationer. Några problemställningar" i *Statsvetenskapliga studier till Statsvetenskapliga föreningens i Uppsalas tjugofemårsdag 7/11 1944*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 20. Uppsala: Almqvist & Wiksell
- Heckscher, Gunnar (1946) *Staten och organisationerna*. Stockholm: Kooperativa förbundet
- Hofer, Richard (1996) ”Swedish Corporatism in Social Welfare Policy, 1986–1994: An Empirical Examination”. *Scandinavian Political Studies*, Vol.19, No.1, 1996
- Holmberg, Sören & Esaiasson, Peter (1988) *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*, Stockholm: Bonniers
- Hylander, Johannes (1997) *Påverkansförsök mot förvaltningen. En studie av Vägverkets arbetsplaner*. PISA-rapport nr. 23, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet

- Jenkins, Craig J & Klandermans, Bert (1995) *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*. London: UCL Press
- Johansson, Jan (1992) *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*. Stockholm Studies in Politics, 41
- Johnson, Anders (1999) *Rätt att lobba. Om politisk påverkan efter korporatismens fall*. Stockholm: Timbro
- Karlsson, Karin (1997) *Olaglig kamp för djurens befrielse. Hur veganer försvarar användandet av olagliga metoder*. PISA-rapport nr. 24, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Korpi, Walter (1981) *Den demokratiska klasskampen. Svensk politik i ett jämförande perspektiv*. Stockholm: Tidens förlag
- Kunkel, Christoph & Pontusson, Jonas (1997) "Corporatism vs Social Democracy: The Divergent Fortunes of the Austrian and Swedish Labor Movements". APSA-paper, Washington D.C, August 28–31, 1997
- Lange, Peter & Scruggs, Lyle (1997) "Where Have All the Members Gone? Union Density in the Era of Globalization". Paper prepared for APSA, Washington DC, August 28–31
- Levi, Margaret (1990) "A Logic of Institutional Change." I Schweers Cook, Karen & Levi, Margaret (red) *The Limits of Rationality*. Chicago & London, The University of Chicago Press
- Lewin, Leif (1992) *Sambället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts
- Lindström, Marie (1996) DN-debatt. En undersökning av representativitet och urvalsprinciper på DN-debatt november 1995. Stencil, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet
- Lowi, Theodore (1979) (1969) *The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*. New York: Norton
- Lund, Anna (1999) *Svensk demokrati i förändring – en unik strategi för varje unik fråga. Lobbying och opinionsbildning på konsultbasis*. PISA-rapport nr. 45, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Lundgaard, Mads (1998) *Påverkan av politiska beslut. Intresseorganisationer som lobbyister. En jämförande studie av LO, LRF och SAF*. PISA-rapport nr. 34, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet

REFERENSER

- Lundin, Henrik (1998) *Demokrati i förändring. En ny form av intreserepresentation växer fram*. PISA-rapport nr. 40, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Marcusson, Katja (1996) *Att uppvakta statsråd*. PISA-rapport nr. 13, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Meijer, Hans (1956) *Kommittépolitik och kommittéarbete. Det statliga Kommittéväsendets utvecklingslinjer 1905–1954 samt nuvarande funktion och arbetsformer*. Lund, CWK Gleerup
- Meijer, Hans (1969) "Bureacracy and Policy Formulation in Sweden", *Scandinavian Political Studies* vol 4
- Melin, Carl, Makten över trafikpolitiken (Kommande avhandling)
- Micheletti, Michelle (1994) *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm, Fritzes
- Molin, Björn & Månsson, Lennart & Strömberg, Lars (1968) *Offentlig förvaltning. Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner*. Stockholm: Bonniers
- Månström, Bengt (1984) "Om lobbyistkonsulter i Sverige", Stencil, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet
- Nicolin, Curt (1995) *Järnvägens andra revolution*. Stockholm, Ekerlids i samarbete med Rail Forum Sweden
- Nordby, Trond (1994) *Korporatisme på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget
- North, Douglas C. (1993) *Institutionerna, tillväxten och välståndet*. Stockholm: SNS förlag
- Nyqvist, Charlotta (1996) *Organisationernas inflytande efter avkorporatiseringen*. PISA-rapport nr. 4, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Oskarsson, Sven (1997) *Påverka och påverkas. 1994 års reformering av arbetslöshetsförsäkringen*. PISA-rapport nr. 14, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Petersson, Olof, Westholm, Anders & Blomberg, Göran (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, Olof (1989) *Maktens nätverk*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, Olof, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michelle, Westholm, Anders (1996) *Demokrati och ledarskap*. Demokratirådets rapport 1996. Stockholm: SNS förlag

REFERENSER

- Petersson, Olof, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michelle, Westholm, Anders (1997) *Demokrati över gränser*. Demokratirådets rapport 1996. Stockholm: SNS förlag
- Petersson, Olof, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michelle, Teorell, Jan, Westholm, Anders (1998) *Demokrati och medborgarskap*. Demokratirådets rapport 1998. Stockholm: SNS förlag
- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Rexius, Gunnar (1917) "Förstakammarfrågan" i *Svensk Tidskrift*, ss. 253–259
- Rothstein, Bo (1992) *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts
- Rothstein, Bo (1998) "Den politiska kommersen." I *Moderna Tider* Nr 2/1998
- Rothstein, Bo & Bergström, Jonas (1999) *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS förlag
- Rothstein, Bo, Esaiasson, Peter, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michelle & Petersson, Olof (1995) *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*. Stockholm: SNS förlag
- Wadendahl, Ia (1997) "Bioindustrins hemliga vapen" I *Resumé*, Nr 25–32/1997
- Sandström, Åsa (1998) *Direkta aktioner. En studie av direkta aktioner i vägbyggnadskonflikter, 1987–1997*. PISA-rapport nr. 32, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Shepsle, Kenneth A. (1989) "Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach." *Journal of Theoretical Politics* 1/1989
- Schmitter, Philippe C. (1974) "Still in the Century of Corporatism", *The Review of Politics* 85–131
- Schmitter, Philippe C. (1982) "Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going" i Lembruch & Schmitter (red) *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage
- Schmitter, Philippe C. (1977) "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe" i *Comparative Political Studies* 10
- SOU 1983:39. *Politisk styrning – administrativ självständighet*. Betänkande från Förvaltningsutredningen.

- SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*. Betänkande från Verksledningskommittén.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.
- Stoppenbach, Joakim (1994) Striden om det öppna sjöregistret. Stencil (B-uppsats), Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet
- Stoppenbach, Joachim (1996) Påverkansorganisationer. En ny karta för politisk påverkan. Stencil (C-uppsats), Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Ståhlberg, Lars (1988) *Lobbying i USA*. Stockholm: Industriförbundets förlag
- Sundling, Jan (1993) "Ombuds-Sveriges saga är all – nu styr opinionsmäklarna." *Makt & Media* Nr 1/1993
- Sundström, Annika (1999) "Lobbying – en svensk tradition." I *Lobbyning*, SOU 1998:146
- Swahn, Urban (1980) "Interest Representation in Swedish Law-Making 1922–1978. "Remiss" circulation of Swedish government official reports (SOU)", ECPR Workshop on "Interest Groups and Government", Firenze March 25–30, 1980, 11
- Söderlind, Donald (1961) "Demokrati och parlamentarism i svensk högerpress 1918–1922" i Kihlberg & Söderlind: *Två studier i svensk konservatism 1916–1922*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Söderlind, Donald & Petersson, Olof (1988) *Svensk förvaltningspolitik*. Andra upplagan. Uppsala: Diskurs
- Teorell, Jan (1998) *Demokrati eller fåtalsvälde? Om beslutsfattande i partiorganisationer*. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis
- Thelander, Mia (1997) Civil olydnad som politiskt deltagande. Fallet Plogbillsrörelsen. Stencil, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala
- Tingsten, Herbert (1933) *Demokratins seger och kris. Vår egen tids historia 1*. Stockholm: Bonniers
- Truman, David (1960) (1951) *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf
- Ullén, Lars (1998) *Civil olydnad. En kartläggning av civila olydnadsaktioner i Sverige 1990–1996*. PISA-rapport nr. 29, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet

- Vaverka, Joakim (1995) *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen. En jämförande studie av lobbying i den amerikanska kongressen och ett svenskt riksdagsutskott*. PISA-rapport nr.2, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Vaverka, Joakim (1996) *Demokrati i förändring. En studie av lobbying mot kommunikations-, arbetsmarknads- och jordbrukssektorerna i Sverige*. PISA-rapport nr. 12, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Vigneau, Christophe, Kerstin Ahlberg, Brian Bercusson & Niklas Bruun (1999) *Fixed-Term Work in the EU. A European agreement against discrimination and abuse* (Draft report), Saltsa Report, Arbetslivsinstitutet, Stockholm
- Wahlgren, Anna (1998) *DN Debatt och Brännpunkt. En studie i vad debattforumen i Dagens Nyheter respektive Svenska Dagbladet betyder för samhällsdebatten*. PISA-rapport nr. 38, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Wallin, Gunnar, Peter Ehn, Magnus Isberg & Claes Linde (1999) *Makthavare i fokus. Attityder och verklighetsuppfattningar hos toppskikten inom politik och förvaltning*. Stockholm: SNS
- Verba, Sidney, Schlozman, Kay Lehman. & Brady, Henry E. (1995) *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press
- Wilson, Michael (1996) "Asking questions" I Sapsford, Roger & Jupp, Victor (red), *Data Collection and Analysis*. London: Sage Publications
- Åkerblom, Elisabet (1998) *SACO som särintresse och allmänintresse. Organisationens påverkan på arbetsmarknadspolitikområdet*. PISA-rapport nr. 43, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Åkerblom, Elisabet (1999) *Facklig påverkan – en jämförelse av LO:s, TCO:s och SACO:s agerande i fem kanaler*. Stencil, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet
- Öberg, PerOla (1994) *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Öberg, PerOla (1997) *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen*. PISA-rapport 17, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

REFERENSER

Öberg, PerOla, Hermansson, Jörgen & Berg, Per-Åke (1989) *I väntan på solnedgången. Arbetslivsfondens tillkomst och verksamhet – en studie av makt och rationalitet inom förvaltningspolitiken*. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis

Författarpresentationer

Alla fyra författare är verksamma inom forskningsprojektet *Politiska institutioner och strategiskt agerande* (PISA), som bedrivits med finansiellt stöd från Riksbankens jubileumsfond, Kommunikationsforskningsberedningen och Arbetslivsfonden.

Projektet har förutom denna volym hittills publicerat två böcker: *I väntan på solnedgången. Arbetslivsfondens tillkomst och verksamhet - en studie av makt och rationalitet inom förvaltningspolitiken* av PerOla Öberg, Jörgen Hermansson och Per-Åke Berg, samt Anders Bergs *Staten som kapitalist. Marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976-1994*. Dessutom finns ett stort antal mindre forskningsrapporter varav flera är tillgängliga via projektets hemsida (www.statsvet.uu.se/research/projects/pisa/)

JÖRGEN HERMANSSON

Jörgen Hermansson är professor i statskunskap vid Uppsala universitet. Han var tidigare innehavare av en till Humanistisk-Samhällsvetenskapliga forskningsrådet knuten forskartjänst i politisk filosofi. Hermansson ingick under fyra år i Demokratirådet. Han har tidigare bland annat forskat om kommunistisk idéutveckling, korporativism och spelteori, och leder för närvarande PISA (se ovan).

ANNA LUND

Anna Lund har en fil. kand i statskunskap. Hennes bidrag till boken är en bearbetning av en uppsats som lades fram vid Uppsala universitetets statsvetenskapliga institution i mars 1999.

TORSTEN SVENSSON

Torsten Svensson är fil. doktor i statsvetenskap vid Uppsala universitet. Han är också verksam vid Projektet *Svensk modell i förändring* som är ett samarbete mellan Arbetslivsinstitutet och Uppsala universitet. Svensson har tidigare forskat om socialdemokratins parti-

strategi, svensk välfärdspolitik och korporativism samt om den svenska penningpolitikens förändring.

PEROLA ÖBERG

PerOla Öberg är fil. doktor i statsvetenskap vid Uppsala universitet. Han är också verksam vid Projektet *Svensk modell i förändring* som är ett samarbete mellan Arbetslivsinstitutet och Uppsala universitet. Öberg har tidigare forskat om intresseorganisationers roll i styrelseskicket samt om den statliga förvaltningens uppbyggnad och funktionssätt med avseende på rättssäkerhet, förvaltningskorporatism och skillnaden mellan kvinnor och män.

Demokratiutredningens forskarvolymer

Redaktör Erik Amnå

- I **Maktdelning** (SOU 1999:76)
- II **Demokrati och medborgarskap** (SOU 1999:77)
- III **Politikens medialisering** (SOU 1999:126)
- IV **Demokratins estetik** (SOU 1999:129)
- V **Medborgarnas erfarenheter** (SOU 1999:113)
- VI **Det unga folkstyret** (SOU 1999:93)
- VII **IT i demokratins tjänst** (SOU 1999:117)
- VIII **Civilsamhället** (SOU 1999:84)
- IX **Globalisering** (SOU 1999:83)
- X **Demokratins trotjänare – lokalt partiarbete förr och nu**
(SOU 1999:130)
- XI **Marknaden som politisk aktör – svenska hjärtan eller
skilda världar** (SOU 1999:131)
- XII **Valdeltagande i förändring** (SOU 1999:132)
- XIII **Avkorporativisering och lobbyism** (SOU 1999:121)