

En politiserad förvaltning

En studie av hur statens legitimitet påverkas

Miriam Steinwall
Johannes Wannong

Abstract

Denna uppsats undersöker hur graden politisering av myndigheter kan påverka förvaltningens, och i förlängningen även statens, legitimitet. För att kunna hänga upp studien på något som är möjligt att granska har vi valt att studera utnämmandet av generaldirektörer till förvaltningsmyndigheter med enrådsstyrning. Då regeringen har makt att tillsätta generaldirektörer är det ofta här politiseringen av förvaltningen förekommer, och genom att använda sig av Dahlström och Niklassons operationalisering önskar vi undersöka hur vanligt förekommande det är med politiserade generaldirektörer för att försöka utröna om legitimitetsproblem kan komma därmed. Med Webers legal-byråkratiska modell som idealtyp visar våra undersökta myndigheter att den svenska förvaltningsmodellen inte avviker till den grad att det riskerar statens legitimitet. Det finns ändå en framtida risk att ha i åtanke.

Nyckelord: politisering, generaldirektör, myndighet, legitimitet, implementering

Antal ord: 9414

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Syfte och frågeställning.....	4
2	Metod och material	5
2.1	Idealtypsanalys och metodologiska överväganden	5
2.2	Material	6
3	Teori	8
3.1	Centrala begrepp och operationaliseringar.....	8
3.1.1	Legitimitet	8
3.1.2	Utnämningsspolitik.....	8
3.1.3	Generaldirektör.....	9
3.1.4	Politisering	9
3.1.5	Operationalisering	9
3.2	Legitimitet som teoretiskt ramverk	10
3.2.1	Weberska modellen för legal-rationell implementering.....	10
3.2.2	Weberska teorins ursprung.....	11
3.2.3	Rothsteins teorier.....	12
3.3	Analytiskt ramverk.....	12
4	Undersökningsresultat	15
4.1	Polismyndigheten	16
4.2	Kriminalvården.....	16
4.3	Skatteverket.....	17
4.4	Försvarets radioanstalt.....	17
4.5	Statens skolverk.....	18
4.6	Statens institutionsstyrelse	19
4.7	Brottsförebyggande rådet	19
4.8	Myndigheten för yrkeshögskolan.....	20
4.9	Statskontoret.....	20
5	Analys	22

5.1	Inledande diskussion	23
5.2	Myndigheternas anseende	24
5.3	Utnämningmakten.....	25
5.4	Implementering av politiska beslut	26
6	Slutsatser.....	29
7	Referenser.....	31

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det forskningsproblem som vi valt att ta oss an är om en eventuell politiseringen av förvaltningen föreligger, i vilken tillsättandet av ledande positioner i praktiken tycks motiveras med politiska mål snarare än förtjänst och skicklighet som skall vara de meritokratiska kriterierna för tillsättandet och befordran av offentliga tjänstemän enligt lag (1994:260). Denna undersökning kommer att studera utnämmandet av generaldirektörer till enrådsmyndigheter och analysera vilken effekt en politisering kan ha på myndigheternas anseende och i förlängningen förvaltningens legitimitet. Det har under en längre tid pågått en debatt om huruvida en sådan politisering föreligger eller ej, och ifall det kan leda till legitimitetsproblem för staten är omstritt. År 2007 skrev exempelvis statsvetaren Bo Rothstein i Svenska Dagbladet att en del av de myndigheter som inrättades på tidigt 1990-tal vid tidpunkten kunde liknas vid statliga opinionsbildare, vilket strider mot principen att myndigheter inte skall bedriva politiserande verksamhet (Rothstein, 2007).

År 2007 utfärdades myndighetsförordningen för den offentliga förvaltningen och därigenom fick en majoritet av de statliga förvaltningsmyndigheterna en ny styrform - s.k. enrådsstyrning - där den av regeringen utnämnda generaldirektören ensam svarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Den tidigare dominerande myndighetsformen var styrelsemyndigheter, där styrelsens ordförande oftast var myndighetschef, och där hela styrelsen svarade inför regeringen (Statskontoret, 2015). År 2015 fanns 134 myndigheter enrådsmyndigheter, 64 styrelsemyndigheter och 54 nämndmyndigheter (ibid.). En betydande del av dessa generaldirektörer har en politisk bakgrund och tycks ha nära relationer till ledande politiker. En bärande tanke i den demokratiska förvaltningen är att poster inte används som belöningar, och detta kan tyckas undermineras när gamla statssekreterare och statsråd utnämns till ambassadörer, generaldirektörer och riksrevisorer av partikollegor.

1.2 Syfte och frågeställning

Vi har valt två frågeställningar där en är mer övergripande och rör den offentliga förvaltningens legitimitet och den andra står i relation till den första, men ställer istället en normativ fråga. Dessa lyder:

Kan en eventuell politisering av den offentliga förvaltningen medföra legitimitetsproblem för staten som sådan?

Hur kan en politiserad förvaltning rättfärdigas?

2 Metod och material

2.1 Idealtypsanalys och metodologiska överväganden

För att genomföra studien ämnar vi utföra en idealtypsanalys där vi komparativt studerar den svenska förvaltningen och huruvida, och till vilken grad, den skiljer sig från en idealtyp av en icke-politiserad förvaltning. Detta gör vi för att uppfylla syftet om att kunna dra slutsatser om när legitimitetsproblem kan uppstå. Vi kommer att använda oss av den idealtyp Max Weber skapade av en icke-politiserad förvaltning, en idealtyp som inbegriper två faktorer. Dels ska det finnas centralt fattade lagar vilket även inbegriper fördelning av kollektiva ting, men dessa lagar ska även implementeras av politiskt neutrala tjänstemän som arbetar efter “objektiva och sakliga principer” (Rothstein, 1987. 22). Den svenska förvaltningen kommer att förklaras genom att titta på de valda myndigheternas generaldirektörer och bedöma om de är politiska mot den operationalisering vi visar på i kapitel 3.1.5.

Genom att utgå från vår frågeställning framgår det att vi inte är intresserade av idealtypen i sig; vi undersöker inte hur den svenska förvaltningen i dag förhåller sig till eller på vilken punkt mellan två olika idealtyper förvaltningen befinner sig. Vi är intresserade av att undersöka om Max Webers legal-byråkratiska idealtypmodell av en förvaltning kan säga något om dagens svenska förvaltnings legitimitet, och då tjänar idealtypmodellen som en teoretisk ansats snarare än en referenspunkt på en teoretisk skala. Esaiasson et al. skriver i *Metodpraktikan* att frågeställningen i en idealtypsanalys således inte skall söka härleda till vilken typ av idealtyp ett fenomen härrör utan hur och i vilken grad ett fenomen liknar en idealtyp (2017/2002, s. 141). Som vi redan poängterat kommer vi att utefter bästa förmåga söka jämföra förvaltningen i dag med Webers legal-byråkratiska modell, och därför anser vi att frågeställningen för studien är god. Emellertid lyfter Esaiasson et al. fram att i de fall då endast en idealtypsanalys används som jämförelsepunkt kan det ibland bli svårt att bedöma det verkliga förhållandet och avståndet mellan det studerade fenomenet och idealtypen. Alltså, det kan bli en utmaning att avgöra i vilken grad den svenska förvaltningen eventuellt särskiljer sig från Webers legal-byråkratiska modell (2017/2002, s. 141). Men, återigen, syftet med uppsatsen är inte heller nödvändigtvis att göra en sådan avståndsbedömning, utan att undersöka eventuella legitimitetsproblem som kommer med en politiserad förvaltning. Förvisso hade en avståndsbedömning kunna vara belysande och intressant men är inga nödvändiga beståndsdelar i en

sådan analys. Därför anser vi att det är befogat att använda en idealtypsanalys i denna studie.

Därutöver ger det studien styrka att vi använder oss utav teori och empiri från från framförallt Max Weber och Bo Rothstein, men även andra förvaltningsforskare såsom Patrik Hall, Carl Dahlström och Birgitta Niklasson. Genom att använda oss utav erkända statsvetares forskning tar vi vara på den kumulativa forskningsprocessen, och kan använda oss utav vedertagna operationaliseringar och antaganden. Idealtypsanalysen är ett exempel, men även operationaliseringarna som återges i avsnitt 3.1.5. är resultat av andras forskning. Intersubjektiviteten blir i detta avseende god, dels eftersom vi redogör för det väsentliga i de teoretiska övervägandena här i uppsatsen men även då det är fullt möjligt för andra att granska den forskning som föranlett denna uppsats. Genom att använda oss av relevanta begrepp från denna forskning och sedan resonera kring dem och applicera dem på vår studie som vi gör i avsnitt 3. Teori vinner vår studie en typ av legitimitet då vi undviker stipulativa definitioner utan arbetar snarare utifrån redan beprövade operationaliseringar och definitioner (Esaiasson et al., 2017/2002, s. 61-62).

Denna studie är av empirisk karaktär och vi har vissa generaliserande ansatser i det att vi ämnar uttala oss om svenska förvaltningsmyndigheter baserat på ett urval, vilket presenteras i del 4: Undersökningsresultat. Vårt mål är dock inte att producera en i helhet generaliserande studie, då det vore ignorant att tro att en studie på denna nivå kunde tjäna som grund för ett uttalande om förvaltning generellt, då var lands förvaltning är väldigt olika. Då studien inte i större grad bygger på avancerade analys-scheman och då vi använder oss av operationaliseringar från tidigare forskning bedömer vi risken för systematiska fel eller bristande begreppsvaliditet vara liten.

2.2 Material

Den tidigare forskningen om politisering i offentlig förvaltning och till vilken grad detta kan skapa legitimitetsproblem är starkt begränsad (Hall, 2015, s. 13), vilket i sig självt påverkar möjligheterna att hitta information och data på området. Mycket av materialet vi kommer att titta på är från tidigt 2000-tal, eftersom debatten kring regeringens utnämningpolitiska makt växte fram i takt med Alliansens valrörelse 2006 där högljudd kritik riktades mot regeringen Perssons utnämningar, som anklagades grundas på politiska motiv (Österberg 2009).

Teorierna vi ämnar använda oss av är främst utarbetade av Max Weber och Bo Rothstein. Annat material vi använder oss av är diverse rapporter från bland annat Statskontoret och SACO och skrivelser från Regeringen som behandlar utnämningpolitiken. Även debattartiklar från Dagens Nyheter blir relevant i vissa fall då de speglar ett debattklimat som kan vara av betydelse för studien. Undersökningsmaterialet för de utvalda myndigheterna kommer att bestå av att

genom att undersöka olika kanaler kolla på hur många generaldirektörer som har en politisk bakgrund med vår operationalisering.

3 Teori

3.1 Centrala begrepp och operationaliseringar

3.1.1 Legitimitet

Legitimitet är ett av de mest grundläggande begreppen för förståelsen i denna studie, något som vi även kommer att gå in på mer djupgående i del 3.2. Kortfattat kan man säga att legitimitet bygger på att politikens utflödessida är organiserad på ett demokratiskt sätt (Rothstein 1987, 21). En legitim förvaltning och stat fattar beslut som anses rättfärdigade, vilket även är nära kopplat till tilliten till staten. Vår hypotes är att en politisering kan äventyra denna tillit och därmed legitimiteten.

3.1.2 Utnämningsspolitik

Att regeringen har makt att tillsätta ledande positioner, främst generaldirektörer, i förvaltningen är det som brukar omnämnas som utnämningsspolitik. Att konkretisera vad som exakt menas med begreppet är svårare eftersom det finns otydligheter då tillsättningarna till stor grad omgärdas av ett hemlighetsmakeri (Ds 2003:7, s. 45) och lagen av tolkningsmöjligheter. Enligt lagen ska offentligt anställda utnämnas med anledning av deras kunskaper och tidigare erfarenheter, ett meritbaserat system där ”förtjänst” och ”skicklighet” skall vara tongivande (SFS 1994:260). Statsvetaren Rolf Sandahl menar att denna formulering skapar problem då skicklighetsbegreppet ger stor plats för tolkning eftersom den kan anses innehålla många faktorer (Ds 2003:7, s. 47). Möjligen kan man anta att skicklighetsbegreppet inbegriper en tolkning att den utnämnde ska ha möjlighet att genomföra de politiskt fattade besluten, vilket en tjänsteman med politisk bakgrund i större utsträckning än andra kan antas ha. Detta eftersom en tjänsteman med politisk bakgrund torde ha större incitament att på ett effektivt sätt implementera den politik som förs såvida han delar synen på vilka beslut som bör fattas.

3.1.3 Generaldirektör

Generaldirektörer är i sin tur det resultat vi kan se på output-sidan av utnämningsspolitik, och är vanligen chef såväl som ensamt ansvarig inför regeringen på sin myndighet, om myndigheten är en enrådsmyndighet. På styrelse- och nämndmyndigheter är generaldirektören inte ensamt ansvarig inför regeringen, utan delar ansvaret med styrelsen eller nämnden men har ändå en ledande position i myndighetens verksamhet. Det finns undantag för detta, då bland annat cheferna för högre lärosäten omnämns som rektorer (Statskontoret, 2015, s. 58). I myndighetsförordningen framgår det att en myndighet kan styras på tre olika sätt, antingen av en myndighetschef i en enrådsmyndighet, av en styrelse i en styrelsemyndighet eller en nämnd i en nämndmyndighet (SFS 2007:515), och det är även denna ledning som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Då legitimiteten hos en politiskt utnämnd generaldirektör är det som kommer avhandlas är det enrådsmyndigheter som blir huvudfokus för denna studie.

3.1.4 Politisering

Med politisering menar vi när det förekommer en ökad närvaro av politik i svensk förvaltning, eller tydligare uttryckt: ”tillämpning av politiska snarare än meritbaserade kriterier i urval, bibehållande, befordran, belöningar och disciplinering av anställda inom offentlig förvaltning” (Peters & Pierre citerad av Molander 2006, s.14). I en rapport skriven på uppdrag av SACO lyfts två huvudsakliga anledningar till varför det kan ske en politisering av offentlig verksamhet – det första att det skulle verka som en uppmuntran eller belöning av att tillhöra det ”rätta” partiet, men även att främja och sprida det utnämmande partiets ideologi i förvaltningen (Molander 2006, 15).

3.1.5 Operationalisering

I denna studie kommer vi i termer av politisering använda oss utav en operationalisering som användes av statsvetarna Carl Dahlström och Birgitta Niklasson vid Göteborgs universitet i deras artikel “The Politics of Politicization in Sweden” från 2012. I deras studie av förvaltningen använde de följande operationella kriterier för att kunna bedöma om en utnämning av en generaldirektör vad politiserad eller ej:

We consider an agency head to have political affiliation if he/she has: (i) served as a minister; (ii) been elected to Parliament or a local democratic assembly; (iii) been Secretary of State [statssekreterare, egen översättning]; (iv) been employed as a political adviser at the Government Offices; or (v) been employed by a political party or an organization clearly associated with a political party, such as the blue-collar union confederation Landsorganisationen (s. 897).

3.2 Legitimitet som teoretiskt ramverk

3.2.1 Weberska modellen för legal-rationell implementering

Legitimitet är ett mångfacetterat begrepp inom statsvetenskaplig forskning, vilket ledde oss till slutsatsen att ett teoretiskt avvägande måste göras innan studien kan gå vidare. Det är viktigt att utröna för vem eller för vilka legitimitetsproblemet är gällande. Är det för myndigheterna, för staten, för civilsamhället eller för hela samhället i stort? I det material som vi undersökt, och som presenteras mer noggrant längre fram i uppsatsen, stötte vi på "legitimitet" många gånger och ofta i kombination med "korruption", "maktmissbruk" och "sekretess" vilket föranledde vår slutsats att fokusera på legitimitet för staten - vilket i och för sig i förlängningen kan ses som legitimitet för hela samhället. Denna slutsats, i sin tur, härledde oss till att fokusera på den weberska teoribildningen beträffande legitimitet. Detta gjorde vi på grund av två anledningar. För det första förekommer just den weberska teoribildningen i mycket av det material som vi undersökt, varför den är tämligen relevant för vår undersökning. För det andra är den oerhört intressant i detta avseende, då en eventuell politisering av förvaltningen på ett starkt sätt kontrasterar den weberska teorin vilket torde skapa en intressant analys.

Den bärande tanken i resonemanget är att legitimitet och implementering är nära sammankopplade, och närmare bestämt är det ett teoretiskt antagande att legitimitet för staten skapas genom dess implementering av fattade beslut. Det är emellertid inte implementeringen i sig som är kritisk, utan det är kontakten till medborgaren i implementeringsprocessen som är kritisk. Hur den enskilde medborgaren uppfattar hur av regeringen fattade beslut påverkar denne i sin kontakt med statliga myndigheter är grunden för om medborgaren uppfattar staten som rättfärdig, eller legitim (Rothstein, 1987, s. 21). Det finns olika modeller, eller idealtyper, för hur relationen mellan implementering och legitimitet fungerar, och den modell som kommer tjäna som vår teoretiska ansats är den byråkratiska implementeringsmodellen eller den weberska modellen för legal-rationell implementering (Rothstein, 1987, s. 22).

De grundläggande antagandena för teorin och idealtypen är för det första förekomsten av centralt stiftade, kodifierade lagar som reglerar fördelningen av gemensamma värden finns och att dessa lagar tillämpas lika för alla. Detta, menade Weber, skapar förutsättningar för medborgare att förutse statens agerande i de flesta situationer då staten och alla medborgare har att följa samma regler. För det andra skall dessa centralt beslutade lagar tillämpas av tjänstemän, och tjänstemannakåren skall förhålla sig neutrala, vara "juridiskt skolade" och arbeta utifrån "objektiva och sakliga principer" (Rothstein, 1987, s. 22). Den bärande

tanken i resonemanget är vikten av förutsägbarhet i den offentliga sektorn. Bo Rothstein spårar den legal-rationella modellens antåg och stadfästade till handelskapitalismens utveckling i framförallt västra Europa vilket underströk behovet av att de lagar som reglerade handel fanns att tillgå för handelsmännen så att tullar, skatter osv. kunde beräknas, men också att lagarna skulle tillämpas lika för alla handelskonkurrenter. Om dessa förutsättningar inte funnits hade handel inte kunnat bedrivas i samma omfattning (Rothstein, 1987, s. 22).

Det finns dock kritik mot den legal-rationella implementeringsmodellen, och Rothstein härleder bl.a. kritiken till vilken typ av statsmodell som råder. Den legalbyråkratiska modellen lämpar sig bäst, menar Rothstein, för en stat som "huvudsakligen är passiv, neutral och objektiv, d.v.s. en stat med vilken man inte söker att förändra samhället" (Rothstein, 1987, s. 23). Dessa epitet stämmer inte väl in på den svenska staten, då staten traditionellt sett närmast varit en motor för förändring, åtminstone under större delen av 1900-talet. Den svenska staten är vad som beskrivs som interventionistisk, och gör en mängd ingrepp i samhället för att åstadkomma förändring och för att bedriva välfärdsinsatser. I detta statens agerande ligger en konflikt med Webers idealtyp, där lagarna skall fattas och ta hänsyn till central nivå. Hur skall en centralt stiftad lag som inte lämnar något tolkningsutrymme utan bara låter sig tillämpas av tjänstemän som har att tillämpa lagen lika för alla kunna tillämpas i en välfärdsstat där så många av statens förehavanden präglas av komplexitet och individualitet? För att välfärdsstaten skall fungera måste den kunna situationsanpassa insatser, men detta kan inte den legal-rationella modellen (Rothstein, 1987, s. 23). Max Weber var medveten om detta då han uttryckte att idealtypen inte var s.k. "målrational", d.v.s. oförmögen att erkänna var falls unika kontext och behov. Eftersom det inte är möjligt för lagstiftaren att förutsäga alla möjliga typer av händelser och utfall, och eftersom ett sådant lagsystem skulle bli oerhört omfattande och äventyra medborgarnas medgivande och acceptans, är många av de lagar som stiftas idag ofta behäftade med en slags inbyggd tolkningsmekanism så att den skall kunna situationsanpassas. Detta underminerar medborgarnas möjlighet att förutsäga statens agerande (Rothstein, 1987, s. 23–24). Ett led i denna utveckling är användandet av ramlagar, vilka kraftigt begränsar möjligheten att förutsäga den offentliga sektorns agerande då detta kan variera mellan olika kommuner etc. Mycket av beslutsmakten delegeras dessutom vidare till tjänstemannakåren, vilket tvingar dem att ändra sin ställning som enligt Weber borde vara neutral, och som agerar utifrån en position som inte är demokratiskt tillsatt och granskad på samma sätt som en politisk tjänst är (Rothstein, 1987, s. 25). Rothstein lyfter fram att för de offentliga program som hamnar under en ramlag eller tjänstemannastyrd förvaltningsenhet är förtroendet lägre än för generella program som exempelvis pension, sjukvård och skola (ibid.).

3.2.2 Weberska teorins ursprung

Max Weber ansåg att vägen till en effektiv förvaltning låg genom byråkrati; genom närmast militär disciplin och regelstyre skulle professionella och mot

staten lojala och mot folket neutrala tjänstemän effektivt kunna administrera landet. Webers tankar om förvaltningen var sprungna ur tanken om staten som en källa till kontinuitet som genomsyrade Europa och tog sitt absoluta uttryck i det monarkiska statskicket. Denna tanke om staten slog inte rot i de brittiska kolonierna, dock, där konsensus i det senare nybildade USA blev att var ny regering skulle införliva sin egna vision om staten och dess beskaffenhet och genom att installera sig egna administration omkullkasta tidigare regeringars visioner (Hauge et al., 2016/1982, s. 164–165). Den weberska teorin hade som störst genomslagskraft i Europa efter det andra världskriget då administrationen av ransoneringar, återuppbyggnad av städer och ekonomisk återhämtning krävde enorma ansträngningar. När samhällena i Europa återhämtat sig, och efter oljekriserna på 1970-talet, började kritik riktas mot de svullna statsapparaterna. Nya ideal följde med NPM-vågen och tankesättet var att utgifterna skulle stramas åt och alla eventuella investeringar skulle ägnas stor eftertanke (ibid).

3.2.3 Rothsteins teorier

Bo Rothstein beskriver den förvaltningspolitiska utvecklingen som ett resultat av att förvaltningens verksamhet i välfärdssamhället blev så diger att en demokratisk, transparent och parlamentarisk direktstyrning av förvaltningen blev omöjlig för den politiska ledningen. För att lösgöra tyglarna och effektivisera verksamheten började den politiska ledningen använda ramlagstiftning i allt större utsträckning (Rothstein, 2015/1991, s. 19). Innan denna utvecklingen fortskred var den svenska förvaltningen, menar Rothstein, starkt påverkad av den weberska teoribildningen som avhandlats i stycket 3.2.1., och var i mångt och mycket en motreaktion på det korrupta samhället som var Sverige långt in på 1800-talet. Den aristokratiska förvaltningen kännetecknades av klientalism, personliga kontakter, godtycklighet och oförutsägbarhet för den som kom i kontakt med den (Rothstein, 2014/1991, s. 20–21). Vägen bort från detta system var att genomdriva förvaltningsreformer, som i och för sig inte syftade till att bekämpa korruptionen, men genom att bl.a. etablera krav på utbildning för tjänstemän, strypa pengaflöden mellan invånare och tjänstemannakåren och avskaffa adlig rätt till företräde för höga poster inom förvaltningen åstadkom man stora förändringar i samhället. Genom att dessutom se till att tjänstemän i högre grad fick rätt att ta egna beslut i sitt arbete blev resultatet att hela förvaltningen drog mot att bli den förvaltning som skulle förknippas med opartiskhet och universella demokratiska värden och på så sätt kom man till bukt med korruptionen (Rothstein, 2014/1991, s. 93–95).

3.3 Analytiskt ramverk

Nu har vi introducerat en mängd begrepp och teoretiska förutsättningar, vilket vi nu måste sätta i rätt kontext för det syfte vi strävar mot med denna uppsats. Legitimitet är det mest centrala begreppet i vår undersökning då det antas vara

oumbärligt för statens överlevnad och antas härröra ur förvaltningen i enlighet med Webers idealtyp. Begreppet kommer fortlöpande att vävas samman med den empiri som presenteras och spänningen mellan om en politisering av förvaltningen medför legitimitetsproblem för staten eller ej kommer analyseras och genomsyra hela uppsatsen. Vi kommer alltså inte under endast en rubrik analysera legitimitetsaspekten. Hur vi använder de andra begreppen presenteras här också för att de används frekvent men även då de kan tolkas på olika sätt. Generaldirektörerna, exempelvis, spelar en central roll. År 2014 var 134 av Sveriges då 349 förvaltningsmyndigheter under regeringen enrådsmyndigheter (Statskontoret, 2014, s. 75–76). På alla förvaltningsmyndigheter finns en generaldirektör, men det är då alltså endast på förvaltningsmyndigheter som denne också är myndighetschef, vilket regeringen vid utfärdandet av myndighetsförordningen ansåg skulle göra ledningen av förvaltningsmyndigheterna enklare och mer rak (ibid.). Att generaldirektörerna på enrådsmyndigheterna tillsammans med sin stab är ansvariga för hela myndighetens verksamhet ger dessa mycket makt och inflytande. Därför är det oerhört intressant, och viktigt menar vi, att undersöka om dessa maktfulla och mycket inflytelserika tjänstemän är politiska, för om så är fallet kan ju en sådan myndighet nästan betraktas som en politisk förlängning av regeringskansliet. En viktig del av Webers idealtyp var ju att politiker har att fatta beslut och att tjänstemän har att implementera dem. Men om förvaltningsmyndigheterna leds av en politiserad stab, vems politiska vision är det då tjänstemännen har att implementera? Vad händer om en politiserad generaldirektör inte delar sittande regerings förda politik?

Utnämningpolitiken är också viktig för vår undersökning eftersom det är genom den som regeringen har makten att, å ena sidan, tillsätta personer på höga poster inom förvaltningen som de anser besitta rätt kompetens eller, å andra sidan, tillsätta personer som varit lojala mot partiet eller som kommer från en annan bakgrund som kan tyckas vara lämplig. Det är dock viktigt att understryka att de som arbetar som generaldirektörer, och framförallt de som vi kategoriserar som politiserade tjänstemän, inte är politiker. De är alltså inte medlemmar av en politisk församling eller ett politiskt organ. När vi säger "politiserad" menar vi snarare att vederbörande har ett politiskt förflutet, där relationer som vederbörande kan ha haft till politiker i egenskap av att ex. ha varit någons statssekreterare m.m. kan antas ha medfört sympati och lojalitet som följer med i senare uppdrag inom förvaltningen. Detta skulle då äventyra tjänstemannens objektivitet och neutralitet. Ett mycket belysande exempel är Dan Eliasson, som numera är generaldirektör för MSB men som inledde sin långa karriär inom förvaltningen som just socialdemokratisk statssekreterare. Detta gör ju inte Eliasson till politiker, men det går inte att utesluta att det är just på grund av hans bakgrund som politisk tjänsteman som han senare fick många prestigefyllda positioner på olika förvaltningsmyndigheter.

Hur idealtypsanalysen skall kontextualiseras görs som följer. Den legalbyråkratiska idealtypen bygger på ett antal centrala fundament, och dessa är

- antagandet om att lagar och förordningar styr,

- att dessa lagar och förordningar är stiftade av en central församling, är kodifierade och lämnar mycket lite utrymme för tolkning,
- att de kodifierade lagarna tillämpas av tjänstemän som arbetar utefter objektiva och sakliga grunder,
- att tjänstemännen endast har att tillämpa lagarna och att politikernas roll är att fatta beslut och leda det visionära arbetet,
- att medborgarnas anseende av myndigheterna och möte med tjänstemännen är den punkt i vilken medborgaren avgör sin uppfattning om staten,
- och att, förutsatt att dessa antaganden efterlevs, detta skapar förutsägbarhet för medborgare och stat och att detta i sin tur skapar legitimitet för staten.

Tillvägagångssättet kommer vara att fortlöpande och genomgripande väga dels empirin, men även den tidigare forskningen, mot de punkter som står ovan. Genom att se i vilken utsträckning undersökningen tangerar idealtypen skall vi söka utröna vilka följder för legitimiteten som kan tänkas uppstå.

4 Undersökningsresultat

De myndigheter vi valt att undersöka i denna uppsats är de som i Myndighetsförordning (2007:515) 2 § leds av en myndighetschef som inför regeringen ensamt bär ansvaret för myndighetens verksamhet. Myndighetschefen tituleras ofta generaldirektör, men avvikelser från detta finns t.ex. i Polismyndigheten där myndighetschefen tituleras rikspolischef. Därutöver valde vi att avgränsa oss till förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen till fördel för de myndigheter som lyder under riksdagen. För att göra en avgränsning och sedan välja ut vilka myndigheter vi slutligen skulle undersöka undersökte vi höstbudgeten från 2017, som vi arbetade med genom att systematiskt genomarbeta de olika utgiftsområdena som utgör budgeten och där det anges hur mycket pengar var myndighet får. Då de summor pengar som de olika myndigheterna får förvalta varierar kraftigt tog vi beslutet att dela in myndigheterna efter/i tre olika storleksklasser. Först valde vi att kolla på de tre enrådsmyndigheterna som tilldelades störst del av höstbudgeten, där alla tre fått mer än åtta miljarder. Detta rör sig om Polismyndigheten, Kriminalvården och Skatteverket. Utöver att kolla på de tre största enrådsmyndigheterna, sett till deras budget, gjorde vi en avgränsning om två andra jämna tal, en miljard och hundra miljoner, för att få en stor spridd på storlekarna av de myndigheter som valts ut. Därefter rangordnades de myndigheter som låg närmast de respektive gränserna och vi bedömde att de tre myndigheter som låg närmast 1 miljard i budget var Försvarets radioanstalt, Statens skolverk och Statens institutionsstyrelse, medan de tre myndigheter som låg närmast hundra miljoner var Brottsförebyggande rådet, Myndigheten för yrkeshögskolan och Statskontoret.

Vi är medvetna om att de tre summorna, eller gränserna, är högst irreguljära och till synes omotiverade. Det var ingen lätt uppgift att överhuvudtaget göra en gränsdragning då det finns väldigt många myndigheter, men ingen direkt genomsnittlig summa att använda som gränsdragning. Vi fick i detta läge utgå från vår huvudsakliga ambition, vilken var att i största möjliga mån få till ett brett urval av myndigheter där några större, några medelstora och några mindre myndigheter skulle finnas med. Vi ville heller inte försätta oss i en situation där våra egna, personliga överväganden eller åsikter styrde urvalet, varför vi helt fick lämna åsikter om vilka myndigheter som skulle vara intressant att ha med i undersökningen därhän och strikt se till de avgränsningar som vi satt upp. Då fokus i studien ligger i att kolla på utnämningsspolitiken, och generaldirektörer vid enrådsmyndigheter, har vi således uteslutit de myndigheter som saknar en generaldirektör såsom högskolor och universitet. Även utrikesförvaltningen faller bort för studiens ramar.

4.1 Polismyndigheten

Polismyndigheten är en av rikets största myndigheter med knappt 30 000 anställda och den förvaltar en i förhållande till andra myndigheter stor del av budgeten, drygt 22 miljarder kronor (Polisen 1). Den 15 februari 2018 utsåg justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (S) Anders Thornberg till ny rikspolischef och myndighetschef för Polismyndigheten efter att Dan Eliasson fått lämna sin post (Aftonbladet, 2018; SVT 1, 2018). Thornberg har sedan 37 år tillbaka arbetat inom polisen, bl.a. i staben för Rikspolisstyrelsen och som generaldirektör för Säkerhetspolisen (Regeringskansliet 1). Ur Thornbergs CV som finns tillgängligt via regeringens webbplats framgår det att Thornbergs hela hittillsvarande yrkesliv vigts åt polisiärt arbete såsom ordningspolis, spanare, stabsarbete och senare såväl biträdande säkerhetspolischef som säkerhetspolischef (ibid.). Ur de källor som vi undersökt går det således inte att utröna någon politisering enligt Dahlström och Niklassons operationaliseringar.

Anders Thornbergs företrädare Dan Eliasson, däremot, har ett gediget förflutet inom den svenska förvaltningen som generaldirektör för Migrationsverket, Försäkringskassan, Polismyndigheten och sedermera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Mellan 1995–2006 arbetade Eliasson dessutom som både politiskt sakkunnig och statssekreterare vid Justitiedepartementet åt Laila Freivalds (S) och Thomas Bodström (S) (SVT, 2018). Utefter våra operationaliseringar är Dan Eliasson politiserad då både politiskt sakkunnig och statssekreterare är att betrakta som politiska förehavanden enligt Dahlström och Niklasson. Eliassons företrädare Bengt Svensson, som tillsattes år 2008 av dåvarande justitieminister Beatrice Ask (M) verkar liksom Thornberg ha sitt yrkesmässiga ursprung inom polisiär verksamhet, men Svenssons företrädare Stefan Strömberg, i sin tur, arbetade under en tid som politiskt sakkunnig på Justitiedepartementet under regeringen Persson (Aftonbladet, 2018; Expressen, 2004). Stefan Strömberg var således också politiserad.

4.2 Kriminalvården

Kriminalvården är en statlig förvaltningsmyndighet med ansvar för rikets alla häkten och fängelser, och har närmare 10 000 anställda (Kriminalvården 1). Nuvarande generaldirektör och myndighetschef är Nils Öberg som tillsattes av regeringen Reinfeldt år 2011. Öberg har en lång karriär inom förvaltningen bakom sig som departementsråd vid Justitiedepartementet samt anställning i EU-kommissionen och Säkerhetspolisen (Nordebo, 2011). Öberg har förvisso varit anställd av Regeringskansliet, men befattningen departementsråd är en icke politisk tjänstemannaroll (Regeringen 2) så det är ingen grund för politisering. I

det material som vi undersökt nämns inte någon form av politisk anställning eller samröre därmed, så vi betraktar Öberg som en icke-politiserad generaldirektör.

Nils Öbergs företrädare var Lars Nylén som tillsattes posten av regeringen Persson år 2004. Informationen är knapphändig, men i det som skrivits om Nylén framgår det att han innan tillträdet på Kriminalvården arbetade som polismästare i Uppsala och att han är utbildad jurist (Lönnaeus, 2004). Inget tyder alltså på att Nylén skulle vara politiserad. Lars Nyléns företrädare Lena Häll Eriksson, däremot, arbetade mellan 1994–1996 som socialdemokratisk statssekreterare vid Arbetsmarknadsdepartementet innan hon blev utnämnd som generaldirektör år 2003 (Dagens Nyheter, 2009). Detta uppfyller enligt Dahlström & Niklassons operationella kriterier i avsnitt 3.1.4.2. grund för politisering.

4.3 Skatteverket

Ytterligare en enrådsmyndighet som tilldelas en stor del av budgeten är Skatteverket. Deras huvudsakliga uppdrag ligger i att samla in skatter, registrera bouppteckningar och sköta folkbokföringen, men myndigheten har även andra arbetsområden som att utreda skattefusk och utfärda ID-kort för personer folkbokförda i Sverige (Skatteverket, 2018). Nuvarande generaldirektören heter Katrin Westling Palm och innan hon tillträdde ämbetet under hösten 2017 var hon generaldirektör för Pensionsmyndigheten sedan dess att myndigheten grundades 2010 (Regeringskansliet 5, 2018). Tidigare har Westling Palm lång bakgrund i Skatteverket både som överdirektör, ekonomidirektör och planeringschef (ibid.). Det verkar inte finnas tidigare erfarenheter som tyder på att Westling Palm skulle ha en politisk bakgrund enligt vår operationalisering, och det finns inte heller tydliga kopplingar till näringslivet.

Annorlunda är det för Skatteverkets tidigare generaldirektör Ingemar Hansson som blev avsatt efter flera skandaler då han ansågs ha agerat på ett opassande sätt i sin ledningsposition (Delin, 2017). Dessa skandaler hade inte någon politisk grund då det istället rörde sig om kopplingar till Panamaskandalen (ibid.), men Hanssons politiska rötter är likväl ett faktum då han har en bakgrund som statssekreterare hos Anders Borg under hans tid som finansminister i regeringen Reinfeldt (ibid.). I början av 2010 blev Hansson sedan utsedd till generaldirektör för Skatteverket av samma regering. Enligt Dahlström och Niklassons operationalisering gör detta att vi kan säga att Hansson under sin tid vid Skatteverket var en politiserad generaldirektör.

4.4 Försvarets radioanstalt

Försvarets radioanstalt, FRA, är en civil myndighet vars verksamhet främst inbegriper att verka för informationssäkerhet och signalunderrättelseverksamhet

(Försvarets radioanstalt). Myndighetschefen, tillika generaldirektören, heter Dag Hartelius och han är tidigare ambassadör med lång erfarenhet från Utrikesförvaltningen (Holmström, 2016). Närmast innan tillträdet som generaldirektör för FRA var han chef vid den svenska EU-representationen i Bryssel (ibid.), men en tydlig koppling till ett visst politiskt parti eller någon annan konkret politisk bakgrund är svår att hitta. Således går det inte att säga att Hartelius är en politiserad generaldirektör.

Går vi tillbaka till den före detta generaldirektören är den politiska kopplingen annorlunda. Under Ingvar Åkessons tid som generaldirektör (2003–2013) engagerade debatten kring FRA-lagen många, inte minst generaldirektören själv som öppet debatterade mot Birgitta Ohlsson, dåtida svensk riksdagsledamot för Folkpartiet (idag Liberalerna) (Åkesson, 2008). Lagen i fråga är Lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Kortfattat kan man säga att lagen innebär att FRA, på uppdrag av regeringen, ges rätt att utföra signalspaning på kabelburen trafik som passerar Sveriges gränser, vilket ger dem utökade möjligheter att övervaka exempelvis telefon- och internettrafik (ibid.). Kritiken mot lagen låg i stor utsträckning i det att vissa menar att den är ett intrång av människors frihet, medan andra menar att det är en säkerhetsåtgärd för att säkerställa denna frihet. Åkesson hade för avsikt att inte uttala sig om lagen innan riksdagen fattat beslut, just för att inte bli kritiserad för att ha politiskt inflytande, men när beslutet var fattat var strategin utarbetad för att vända opinionen i enlighet med deras egen vilja. Alltså går det att säga att trots att Åkesson inte var en politiserad generaldirektör i enlighet med Dahlström och Niklassons operationalisering ägnade sig myndigheten åt politiskt påverkansarbete och opinionsbildande under Åkessons tid.

4.5 Statens skolverk

Statens skolverk, eller Skolverket, är en myndighet som finns till för att främja elevers tillgång till utbildning och ska även bidra till att säkerställa en hög kvalitet för denna. Därutöver tillkommer flera återkommande uppgifter som att ta fram kunskapskrav, nationella prov och utfärda lärarlegitimationer (Skolverket). Generaldirektören heter Peter Fredriksson och hans bakgrund är i utbildningssektorn där han tidigare varit bland annat lärare, rektor och utbildningsadministratör (Regeringskansliet 6). Det går inte att belägga ett partipolitiskt förflutet, och således finns det inte heller någon grund för att anta en politisering.

Peter Fredriksson tillsattes efter att Skolverkets tidigare avdelningschef och ställföreträdande generaldirektör Mikael Halápi var tillförordnad generaldirektör under ett års tid. Detta blev han då den tidigare generaldirektören Anna Ekström utseddes till Socialdemokratisk Gymnasie- och Kunskapslyftsminister i Löfvens regering (Regeringskansliet 7). Anna Ekström hade, innan hon 2011 tillträdde som Skolverkets generaldirektör en längre politisk bakgrund då hon i slutet av

1990-talet började arbeta som statssekreterare på Arbetsmarknadsdepartementet för att sedan fortsätta till Näringsdepartementet (ibid.).

Den nuvarande generaldirektören Peter Eriksson tycks således inte ha någon uppenbar politisk koppling, medan Anna Ekströms är desto tydligare. Dock kan det vara värt att nämna att Anna Ekström tillträdde som generaldirektör för Skolverket 2011, vilket är under tiden för den andra Reinfeldt-regeringen. Att dra slutsatsen att hon var tillsatt med politiskt syfte och med förhoppningen att hon lättare skulle implementera regeringens beslut är därför en svår slutsats att dra, och det är troligare att hon blev tillsatt på andra meriter än just de politiska.

4.6 Statens institutionsstyrelse

Statens institutionsstyrelse (Sis) är en förvaltningsmyndighet med ansvar för anpassad tvångsvård, omhändertagande av ungdomar som dömts till sluten ungdomsvård samt missbruksvård (Statens institutionsstyrelse 1) Nuvarande generaldirektör och myndighetschef är Kent Ehliasson som år 2011 tillsattes posten av dåvarande barn- och äldreminister Maria Larsson (Kd) (Lahti Davidsson, 2011). Ehliasson har tidigare arbetat inom affärsvärlden, då närmare bestämt som affärsområdeschef och tidigare chef för missbruksavdelningen på det privata vårdbolaget Carema (ibid.). Inget nämns om någon tidigare politisk karriär i källorna om Ehliasson, varför vi inte betraktar denne som politiserad utefter vår operationalisering.

Företrädare till Kent Ehliasson var Ewa Persson Göransson, som arbetat som statssekreterare vid både Socialdepartementet och Utrikesdepartementet under regeringen Persson (Sydsvenskan, 2006; My News Desk 1). Övrig information om Persson Göransson är knapphändig, men klart är att denne i enlighet med våra operationaliseringar är politiserad. Persson Göranssons företrädare var Sture Korpi, som år 1993 tillsattes posten som generaldirektör. Under många år arbetade Korpi som statssekreterare vid Socialdepartementet och arbetade för Socialdemokraterna i valrörelsen 1982 (Karlsson, 2017). Vi betraktar även Korpi som politiserad.

4.7 Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet (Brå) är en myndighet som arbetar med syftet att brottsligheten ska minska och tryggheten öka i samhället. Detta sker främst genom påverkansarbete i form av kunskapsspridning rörande brott i stort, men även brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott (Brå 1, 2018). Generaldirektören sedan 2012 heter Erik Wennerström och innan han tillträdde har han under en längre tid varit anställd vid regeringskansliet, där han bland annat arbetat som folkrättsrådgivare (Brå 2, 2018). Trots att detta förvisso är

en anställning vid regeringskansliet är situationen liknande som för Kriminalvårdens Nils Öberg då även detta rör sig om en icke politisk anställning. Information om tidigare generaldirektörer är mycket knapphändig varvid vi valt att lämna det utanför denna undersökning.

4.8 Myndigheten för yrkeshögskolan

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) är en relativt ny myndighet då den inrättades 2009 och på sin hemsida uttrycker de själva att de arbetar för att "kompetensförsörja samhället" genom att se till vilka kompetenser som efterfrågas (MYH 1). Detta sker genom att regelbundet analysera marknadens behov av kompetens och därefter besluta om vilka utbildningar som ska finnas som en del av yrkeshögskolan (ibid.). Thomas Persson är sedan 2014 generaldirektör för myndigheten för yrkeshögskolan och han kommer närmast från en befattning som utbildningsdirektör i Stockholms stad. Han är utbildad mellanstadie lärare och har efter det arbetat med utbildning i olika former, som lärare, rektor och förvaltningschef (MYH 2). Någon framträdande politisk koppling tycks inte finnas, varvid vi betraktar Thomas Persson som en icke-politiserad generaldirektör, och det finns inte heller en tydlig koppling till affärslivet. Även här, liksom i fallet för Brå, är information om tidigare generaldirektörer mycket bristfällig, och utelämnas således från studien.

4.9 Statskontoret

Statskontoret är regeringens stabsmyndighet, och arbetar med utvärdering, styrning och effektivisering av den svenska förvaltningen genom att arbeta fram underlag för regeringens agerande samt genom att effektivitetsmäta andra förvaltningsmyndigheters verksamheter (Statskontoret 1). Sett till antalet anställda är Statskontoret en förhållandevis liten myndighet med runt 75 anställda och de förvaltar knappt 100 miljoner kronor i statsbudgeten (Statskontoret 2). Sedan 2017 är tillförordnad generaldirektör Tony Malmgren, som tidigare arbetat som departementsråd vid Socialdepartementet och Finansdepartementet samt varit chefsekonom i Sollentuna kommun (Regeringskansliet 2). Även om Malmgren haft en befattning i Regeringskansliet genom rollen som departementsråd föreligger ingen politisering enligt vår operationalisering då yrkesbefattningen departementsråd inte är en politisk tjänst (Regeringskansliet 3).

Tidigare generaldirektör för Statskontoret var Ingvar Mattson, som är fil. doktor i statsvetenskap, och som tillsattes på posten år 2014. Mattsons internationella karriär inom OECD och IMF, men även rollen som kanslichef för riksdagens budgetutskott borgade enligt dåvarande civil- och bostadsminister Stefan Attefall (Kd) för Mattssons lämplighet inför rollen (Nordebo, 2014). Vi

betraktar inte Mattson som en politiserad tjänsteman. År 2008 utsågs Ingvar Mattsons företrädare Yvonne Gustafsson till generaldirektör för Statskontoret, varför Gustafsson lämnade sin post som generaldirektör för Ekonomistyrningsverket som hon tjänat som sedan 2003. Innan Gustafsson blev generaldirektör för Ekonomistyrningsverket arbetade hon som statssekreterare vid Finansdepartementet - en tjänst som hon tillträdde år 1996 (Engberg, 2008). Yvonne Gustafssons utnämning som generaldirektör för såväl Ekonomistyrningsverket som Statskontoret var således politiserad enligt vår operationalisering.

5 Analys

De nio enrådsmyndigheter vi valt att kolla på har per definition alla en generaldirektör som står som ensam ansvarig för regeringen. Om denna person har kopplingar till ett politiskt parti är det sålunda intressant för undersökningen då denna koppling enligt vår operationalisering är definitionen av en politiserad generaldirektör. En politiserad generaldirektör vid en enrådsmyndighet kan, som ensam ansvarig, misstänkas ha större inverkan på politiseringen av hela myndigheten varvid det blir relevant att undersöka deras bakgrund för att kunna svara på vår frågeställning. Vi har därför valt att kolla på de nuvarande generaldirektörerna från samtliga valda myndigheter, samt de närmast föregående generaldirektörerna det finns information om, och illustrerar vilka av de som har politisk koppling i tabellen nedan. Huruvida denna politisering kan skapa problem för legitimiteten i förvaltningen och för staten är uppföljningsvis det som kommer diskuteras i analysen.

Generaldirektör, myndighet	Politiserad
Anders Thornberg, Polismyndigheten	Nej
Anna Ekström, Statens skolverk	Ja
Bengt Svensson, Polismyndigheten	Nej
Dag Hartelius, Försvarets radioanstalt	Nej
Dan Eliasson, Polismyndigheten	Ja
Erik Wennerström, Brottsförebyggande rådet	Nej
Ewa Persson Göransson, Statens institutionsstyrelse	Ja
Ingemar Hansson, Skatteverket	Ja
Ingvar Mattson, Statskontoret	Nej
Ingvar Åkesson, Försvarets radioanstalt	Nej
Katrin Westling Palm, Skatteverket	Nej
Kent Ehliasson, Kriminalvården	Nej
Lars Nylén, Kriminalvården	Nej
Lena Häll Eriksson, Kriminalvården	Ja

Nils Öberg, Kriminalvården	Nej
Peter Fredriksson, Statens skolverk	Nej
Stefan Strömberg, Polismyndigheten	Ja
Sture Korpi, Statens institutionsstyrelse	Ja
Thomas Persson, Myndigheten för yrkeshögskolan	Nej
Tony Malmgren, Statskontoret	Nej
Yvonne Gustafsson, Statskontoret	Ja

5.1 Inledande diskussion

För att knyta an till vår idealtypsmodell och dra paralleller mellan den och vår undersökning kan vi göra ett antal antaganden och slutsatser. Webers legalbyråkratiska modell lägger, precis som namnet antyder, stor fokus på lagarnas centrala roll i alla av statens olika förehavanden (Rothstein, 1987, s. 22). Denna legalitetsprincip påbjuder att alla ärenden, alldeles oavsett dess karaktär eller status, behandlas likvärdigt och sakligt. För utnämningar inom förvaltningen är Lag (1994:260) om offentlig anställning 1 kap. 4 § 1–2 stycket tongivande då den påbjuder att “[V]id anställning skall avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten skall sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat”. En viktig aspekt av detta, och som uppkommer som en konsekvens, är förutsägbarhet. Genom att medborgare, företag och stater kan förutsäga varandra kommer en grund av tillit att etableras utifrån vilken en vardag kan byggas, och med den en förutsättning för att på ett rationellt och överskådligt vis planera sitt liv. Likaså bekräftas och förstärks relationen av tillit och förutsägbarhet individen och staten emellan om kontakten med institutioner och myndigheter upplevs som demokratisk av den enskilde invånaren. Om denne upplever att allehanda möten med det offentliga är respektfulla, att hans sak prövas på ett rättfärdigt vis av kompetent och opartisk personal torde invånaren finna att staten fungerar, är värd att betala skatt till och arbeta för. Annorlunda uttryckt kan man säga att invånaren då uppfattar staten som legitim.

I denna teori, och i denna uppsats teoretiska antaganden, ligger en del explicita och implicita antaganden. Först och främst och mest välkänt är antagandet om att tjänstemannakåren och den politiska ledningen i staten är och förblir separerade organ. Detta för att politikerna står för opinionsbildande, visionärt arbete, debatter och lagstiftning, medan tjänstemännen har att implementera beslut på ett objektiva sätt. Häri ligger det implicita antagandet att politiker inte kan vara objektiva och sakliga och därigenom oförmögna att på ett legitimt sätt implementera politik. Detta implicita antagande föranleder hela andemeningen i vår uppsats; det

grundläggande antagandet att när politiker utnämns till myndighetschefer och då hamnar i en position där de faktiskt ska implementera politiska beslut uppstår legitimitetsproblem.

5.2 Myndigheternas anseende

Att myndigheters anseende är relevant för studien ligger i att vi gör ett antagande om att en förvaltnings legitimitet skulle vara nära kopplat till dess anseende. Ett högt anseende skulle kunna bero på en hög grad av legitimitet medan ett lägre anseende å sin sida kan vara ett tecken på att styrningen av myndigheten, inbegripande både utnämmandet av generaldirektören och myndighetens implementering av beslut, anses vara mindre legitim.

I en artikel som publicerades i Dagens Nyheter förra året diskuteras myndigheters anseende med anledning av att en undersökning om myndigheter utförd av analysföretaget Nordic Brand visade på det faktum att detta anseende dalar (Wilhelmsson, 2017). Det ges dock några exempel på hur synen på förvaltningen kan variera stort mellan myndigheter och då dessa skillnader är klart urskiljbara är det följaktligen här det blir intressant att spekulera i vad detta kan bero på. Om vi antar att myndigheters anseende har en nära koppling till deras legitimitet torde myndigheter med högt anseende även ha en generaldirektör utan politisk bakgrund, ifall vi utgår från att en politiserad förvaltning kan leda till legitimitetsproblem för staten.

En av de myndigheter som ligger relativt högt på förtroendeskalan är Skatteverket (ibid.), en myndighet vars förra generalsekreterare Ingemar Hansson var tydligt politiserad enligt Dahlström och Niklasson. Anledningen till att myndigheten trots den tidigare politiserade myndighetschefen ändå anses ha högt förtroende påstås vara på grund av att folk litat på att de myndigheter som har högt anseende utför sina arbetsuppgifter på ett effektivt sätt och enligt bästa förmåga. Man kan således säga att fallet Skatteverket kan vara en indikator på att implementeringen av beslut skulle vara det viktigaste ledet för folks uppfattning myndigheternas arbete och därmed deras anseende. Detta går hand i hand med Rothsteins teori om att det är just implementeringsledet som torde vara det viktigaste för legitimiteten (Rothstein, 1987, s. 21). Vem som leder och är ytterst ansvarig för myndigheten är alltså underordnat implementeringseffektiviteten vad gäller anseendet.

Det är inte enbart förtroendet för statliga myndigheter som ligger i en nedåtgående kurva utan förtroendeminskningen är trend som går att finna i flera instanser i det svenska samhället (ibid.). Att dra några generella slutsatser om det nedåtgående förtroendet i form av att det skulle bero på politisering som skapar legitimitetsproblem kan alltså vara något långdraget. I undersökningen kunde vi se att av de nio myndigheter vi kollat på har det förekommit politiserade generaldirektörer på sex av dessa under de senaste åren, men ingen av de nuvarande generaldirektörerna kan enligt vår operationalisering sägas vara politiserade. Förtroendet minskar alltså för förvaltningen, som parallellt tycks bli

allt mindre politisk. Då urvalet är begränsat, och man inte kan säga något om ett orsakssamband, går det inte att säga att detta talar för att en politiserad förvaltning leder till högre legitimitet, men det stödjer i vart fall inte undersökningshypotesen att en ökad politisering riskerar leda till legitimitetsproblem.

Förutom att detta innebär att det är svårt att dra slutsatser om att myndigheternas anseende är grundat i generaldirektörernas bakgrund tyder det även på att myndigheternas anseende i stor utsträckning inte beror på generaldirektörens bakgrund och hur hen blivit tillsatt, utan implementeringen är det som väger tyngst. I artikeln från Dagens Nyheter stödjer även artikelförfattaren detta genom att konstatera att för de myndigheter som har lägst anseende beror detta till stor del på hur pass väl fungerande styrningen ser ut men likaså hur de verkställer sina uppdrag (ibid.).

5.3 Utnämningmakten

Som konstaterat i del 5.2. skulle man alltså kunna argumentera att just vem som styr myndigheten inte är det mest vitala för dess anseende och därmed legitimitet. Det är emellertid ett faktum att utnämningmakten är ett av de mest grundläggande medlen politiker kan använda sig av för att få större inflytande över myndigheterna och en av de primära faktorerna till att myndigheter blir politiserade. Detta, eftersom utnämningmakten är den som direkt ger regeringen förmåga att bestämma vem som har ytterst att säga till om på de myndigheter som ska implementera regeringens beslut.

Ett första fastställande innan utnämningmakten analyseras bör vara huruvida den överhuvudtaget används. En överblick av tabell 1 gör gällande att det finns flertalet politiserade generaldirektörer, då sex av de nitton vi har kollat på, alltså nästan en tredjedel, har en politisk bakgrund. Således kan vi snabbt dra slutsatsen att så är fallet.

Innan valet 2006 riktade allianspartierna skarp kritik mot hur den dåvarande Persson-regeringen använde sig av politiska utnämningar (Österberg 2009) och det lovades förändring ifall att det skulle bli ett regeringsskifte efter valet (ibid.). Sett till de generaldirektörer vi kollat på är det Ewa Persson Göransson, Lena Häll Eriksson, Stefan Strömberg och Yvonne Gustafsson som utnämndes till generaldirektörer av regeringen Persson (My News Desk 1; Dagens Nyheter, 2009; Expressen, 2004; Engberg, 2008), vilket blir hälften av de åtta generaldirektörer som är politiserade enligt vår operationalisering. Socialdemokraten Sture Korpi tillträdde som generaldirektör under regeringen Bildt (Karlsson, 2017). Dan Eliasson och Anna Ekström är även de Socialdemokrater (SVT, 2018; Regeringskansliet 7), men bägge utnämndes till generaldirektörer av regeringen Reinfeldt liksom den tidigare moderata statssekreteraren Ingemar Hansson (Delin, 2017). Vårt urval är emellertid alldeles för smalt för att kunna bringa slutsats i vilken regering som i högst grad tenderar använda sig av politiska utnämningar.

Vad som däremot går att säga är att den förändring som lovades av Alliansen i valrörelsen 2006 till stor del uteblev. Inga större lagändringar har gjorts (Österberg 2009) och sekretessen i utnämningsspolitiken är fortfarande hög (ibid.). Inte minst så visar vår undersökning på att även de använde sig av politiska utnämningar när Ingemar Hansson tillsattes som generaldirektör för Skatteverket. Knappt ett år efter valet konstateras det i Dagens Nyheter att den nya alliansregeringen fortfarande använde sig av politiska utnämningar, trots vallöftet att ändra på detta. Sven-Erik Österberg som 2009 var gruppledare för Socialdemokraterna hävdade i en debattartikel i Dagens Nyheter att Alliansen hade brutit sitt vallöfte, men då han också erkände brister i hur utnämningssmakten använts under den förra mandatperioden används artikeln mer i kampanjsyfte å Socialdemokraternas vägnar snarare än att dra en koppling till statens legitimitet.

Att utröna varför politiska utnämningar görs är relativt okomplicerat. Då myndigheter har som uppdrag att implementera de beslut politiker fattar kan det anses vara en bidragande faktor för att få igenom sin politik att de som leder myndigheterna gärna ser till att besluten implementeras. Ur ett demokratiperspektiv kan man konstatera att politiker är de folkligt valda, medan generaldirektörer ska vara den neutrala implementeraren i sin tjänstemannaroll. Om en generaldirektör därför inte lika smidigt implementerar besluten kan man säga att det går emot det demokratiska i att politiker, som väljarnas företrädare, ska kunna genomföra den politik de blivit valda på. Att använda sig av argumentet att det skulle vara mer demokratiskt med en något politiserad tjänsteman som myndighetschef gör att man till viss del kan rättfärdiga det politiska utnämningsspolitiken. Detta gäller dock enbart om man förmodar att den neutrala tjänstemannen inte lika effektivt implementerar de fattade besluten. Man kan emellertid argumentera att ett tillsättande av en generaldirektör som inte baserats på skicklighet utan politisk bakgrund inte är fullt demokratiskt, då det går emot lagen (Molander 2006, 25). En politisering i förvaltningen riskerar även att strida mot FN-konventionen mot korruption (ibid.), vilket i allra högsta grad borde anses som ett legitimitetsproblem för staten. Det finns således en svår motstridighet mellan vilka demokratiska värden främst ämnar värna om i utnämningsspolitiken.

5.4 Implementering av politiska beslut

Som vi konstaterat i ovanstående del kan det finnas en del motiv till att placera en person, vilken är känd av eller lojal mot det egna partiet, på en strategiskt viktig post inom förvaltningen. Värt att undersöka är då vilka konsekvenser det får för implementeringsledet i politiken att göra politiska utnämningar. I Dahlströms och Niklassons artikel skriver de att

By placing people loyal to the party in leading administrative positions, a government may attempt to facilitate the implementation of political decisions (2013, s. 890).

Denna tanke är mycket intressant, inte minst för att det så tydligt strider mot den weberska teorin om förvaltningen och idealtypen. Det är dock en förståelig tanke; hur skall en regering som kanske nyss tillträtt eller som sitter på riksdagens nåder i minoritet lyckas få en så diger förvaltning som den svenska att tänka så som önskas, tolkas lagar så som önskas så att implementeringen och tillämpningen av riksdagens beslut går i önskad riktning utan att ge direkta order som är laga förbjudet? En frestande tanke för en ministär i en sådan situation är då att tillsätta personer på strategiskt eller politiskt viktiga myndigheter som är införstådda med regeringens mål och visioner. Faktum är att av vissa betraktas regeringens förmåga att utnämna politiserade tjänstemän som just det främsta sättet regeringen har för att söka styra förvaltningsmyndigheternas verksamhet (Dahlström & Niklasson, 2013, s. 891). Här vill vi klargöra en viktig aspekt av relationen mellan regeringen och förvaltningen, då ovanstående resonemang kan låta en smula konspiratoriskt. Det är ju inte så att förvaltningsmyndigheter kan välja vilka av regeringens beslut som de skall utföra eller ej, utan regeringen ålägger genom regleringsbrev förvaltningsmyndigheterna under dess jurisdiktion mål och uppdrag som förvaltningsmyndigheterna har att följa. Problemet, om vi väljer att utgå från ett politiskt perspektiv, är att olika förvaltningsmyndigheter har olika "personligheter", vilket även många statsvetare poängterat. Statsvetaren James Q. Wilson menade att

[m]ost large organizations, and certainly many public agencies, have their own particular personality. They have persistent ways of thinking about the purposes of the organization and the best means to achieve those purposes (Frederickson et al., 2016, s. 53).

Med detta resonemang uppenbarar problemet sig - förvaltningsmyndigheter har genom sin grundlagsfästa autonomi friheten, eller makten, att tolka och prioritera beslut vilket kan vara besvärligt för en regering. Framförallt om det visar sig vara så att myndighetschefen för en särdeles viktig myndighet har andra politiska sympatier än den som regeringen företräder. Ett annat citat av Wilson belyser detta:

A key determinant of a program's success or failure is where it gets assigned. Programs and policies will be neglected if they are assigned to an agency that considers them peripheral to its primary mission (Frederickson et al., 2016, s. 55).

I mycket av det material som denna undersökning grundar sig på berättas det om just socialdemokratiska regeringars tendens att utse personer som visat lojalitet mot det socialdemokratiska partiet till generaldirektörposter. Peter Ehn, fil.dr. i statsvetenskap, skriver exempelvis att under Socialdemokraternas långa maktinnehav som sträckte sig från tidigt 1930-tal till tidigt 1990-tal var det ett känt men outtalat faktum att på de viktigaste förvaltningsmyndigheterna, i synnerhet Arbetsförmedlingen, var det en socialdemokrat som var generaldirektör (Ehn, 2016, s. 342). Under Tage Erlanders tid som regeringschef och statsminister blev han vid olika tillfällen kritiserad för att ha gjort politiska utnämningar. Erlander försvarade detta med att ute på förvaltningsmyndigheterna var en

majoritet av tjänstemännen sympatisörer till mitten- och högerpartier, varför socialdemokraterna vid maktövertagandet kände sig tvungna att jämna till marken (Dahlström & Niklasson, 2013, s. 893).

I empirin framgår det att av alla de generaldirektörer som utefter våra operationaliseringar var politiserade har alla en anknytning till Socialdemokraterna, förutom Ingemar Hansson som var moderat statssekreterare. Detta ger ju fog för Ehns resonemang, men Dahlström och Niklasson hävdar att de i deras studie inte kunde finna någon markant skillnad mellan vänster- och högerregeringar vad beträffar kontroversiella utnämningar. Dahlström och Niklasson hävdar att Socialdemokraterna tenderar värdera partiloyalitet högt medan moderatledda regeringen visade på en tendens att tillsätta personer ut näringslivet till generaldirektörer som vi exempelvis kan se med Kent Ehliasson från Kriminalvården (Dahlström & Niklasson, 2013, s. 899–901).

Vad blir då konsekvenserna av politiseringen? Jo, många menar att det leder till en situation då staten uppfattas som illegitim och korrupt. Detta kan låta långsökt, men låt oss begrunda det för en stund. Politiska partier åtnjuter markant lägre förtroende än förvaltningsmyndigheter. Exempelvis uppgav 58% av de tillfrågade i en undersökning gjord av SOM-institutet 2016 att de hade starkt förtroende för Skatteverket medan Förtroendebarenometern år 2017 uppgav att endast 15% av de tillfrågade hade förtroende för de politiska partierna, 31% hade förtroende för regeringen och 34% hade förtroende för riksdagen (Arkhed & Holmberg, 2017). För vissa av dessa politiska församlingar har förtroende halverats sedan 2010 (Schmidt, 2017). Detta är viktigt därför att vi kan se att det allmänna förtroendet för att politiker i allmänhet är lågt. Medborgare har alltså lågt hopp om att politiker i framtiden kommer göra bra saker eller leva upp till allmänna förväntningar. Detta behöver inte nödvändigtvis bero på att medborgarna i allmänhet inte gillar partierna, utan det torde snarare handla om att partier till sin natur är ombytliga, partiska och ideologiska. Detta kan ge ett intryck av instabilitet och lämnar små chanser till att förutsäga dem. Och här når vi en kritisk punkt: förutsägbarhet. Kan det vara så att oförutsägbarheten leder till mindre förtroende? I sådana fall är det här politiseringen blir avgörande. Medborgarna tror på myndigheter för att de tror på att de kommer verka gottgörande i framtiden och de räknar med att de kommer vara någorlunda konstanta. Men om medborgare märker att politiker i allt högre grad kontrollerar myndigheter och rent av styr myndigheter genom att tillsätta politiker till generaldirektörer - vad händer då med förtroendet? Bo Rothstein argumenterar för att statsvetenskaplig forskning påvisat att i länder där politisering av förvaltningen undanböjts har korruptionen varit låg, och måhända kan en utveckling i motsatt riktning leda till ökad korruption. Idealtypen gör ju också tydligt gällande att politik och förvaltning är och skall vara två skilda ting samt att myndigheternas roll i samhället är helt avgörande för statens anseende. Medborgare förväntar sig inte att myndigheter betar sig politiskt, utan förväntar sig att dessa agerar utifrån demokratiska och universella omdömen till skillnad från partier vars agerande kan uppfattas som tvetydiga och strategiska.

6 Slutsatser

Sammanfattningsvis går det alltså att säga att efter att ha analyserat vårt urval av myndigheter är det svårt att i praktiken dra slutsatsen att politisering har inverkat negativt på statens legitimitet, vilket i grunden var den hypotes vi undersökte. Det vi emellertid kan säga är att politisering, eller utnämmandet av politiserade tjänstemän till generaldirektörer, är ett sätt för politiker att implementera beslut på önskat sätt. Vad detta kan medföra på sikt kan vi inte säga, men ur en teoretisk utgångspunkt med avstamp i den weberska idealtypen, kommer en politiserad förvaltning att medföra att risken för att korruption inom förvaltningen etableras. Häri finns en risk att medborgare då märker att förvaltningen behandlar dem olika, vilket då torde leda till en situation i vilken medborgare förlorar tilliten till staten och i den stunden äventyras statens legitimitet. Detta är naturligtvis en lång process och som vi konstaterat tycks teori och empiri inom bredden av denna studie inte sammanstråla. Myndigheters anseende tycks inte vara avhängigt generaldirektörens bakgrund. Ett nutida exempel är dock Försäkringskassans nyligen avskedade generaldirektör Ann-Marie Begler (Expressen, 2018) som till synes avskedats på oklara grunder, och där det mellan raderna tycks antydast att regeringen försökt plocka hem politiska poänger genom att visa handlingskraftighet. Kanske är detta början på en trend där myndigheterna blir en bricka i det politiska spelet där ansvaret för politiska beslut kan bollas över till myndigheter för att placera skulden där, vilket skulle vara förödande då politiker fräntas ansvaret för sin politik.

Vad gäller att rättfärdiga en politisering av myndigheter finns det flera argument. Sverige har negativ parlamentarism, och de flesta regeringar som styrt Sverige har regerat i minoritet. Möjligheten att installera lojala personer på viktiga poster har underlättat implementeringen av de beslut man lyckats fatta till trots mot maktens bräcklighet. De personer som utnämns torde även sitta kvar efter ett maktskifte, vilket möjliggör för en regerings politik att få efterverkningar. En regering med starkare mandat, eller till och med ett majoritetsstöd i riksdagen, vore självfallet också benägen att utse lojala personer till poster inom förvaltningen, men känner kanske inte samma trängande behov att utnyttja alla medel som står till förfogande för att driva igenom sin politik.

Avslutningsvis är den svenska förvaltningen idag inte politiserad till den grad att det utmanar statens legitimitet, då förvaltningsstrukturen i mångt och mycket förhåller sig till Webers idealtyp. Förvaltningsmyndigheterna arbetar under lagarna och dessa är kodifierade och stiftade på central nivå av riksdagen. Men i det att tjänstemän idag har ett tolkningsutrymme och vaga formuleringar att följa samt att relationen mellan politiker och tjänstemän luckras upp skenar förvaltningen iväg i en annan riktning. Vart den riktningen för förvaltningen, och

vilka resultat som följer därmed, kan varken vi eller den weberska teorin svara på, men det torde finnas skäl att med eftertänksamhet följa utvecklingen.

7 Referenser

- Aftonbladet, 2018. "Anders Thornberg ny rikspolischef". Nyhetsartikel. 2018-02-01. [Elektronisk] <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/WLjL4a/anders-thornberg-ny-rikspolischef>. Hämtdatum 2018-04-27.
- Arkhed, Sofia & Sören Holmberg, 2017. "Betyg på offentlig verksamhet 2016", rapport från SOM-institutet.
- Brå 1 = Brottsförebyggande rådets webbplats, Om Brottsförebyggande rådet. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.bra.se/om-bra.html>. Hämtdatum 2018-05-02
- Brå 2 = Brottsförebyggande rådets webbplats, Erik Wennerström ny GD på Brottsförebyggande rådet. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.bra.se/nytt-fran-bra/arkiv/press/2012-02-01-erik-wennerstrom-ny-gd-pa-brottsforebyggande-radet.html>. Hämtdatum: 2018-05-06.
- Dagens Nyheter, 2007. "Släpp makten". Debattartikel. 2007-06-21. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.dn.se/arkiv/ledare/slapp-makten/>. Hämtdatum 2018-04-11.
- Dagens Nyheter, 2009. "Lena Häll Eriksson". Nyhetsartikel. 2009-09-19. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.dn.se/arkiv/familj/lena-hall-eriksson/>. Hämtdatum 2018-04-27.
- Dahlström, Carl & Birgitta Niklasson, 2013. "The Politics of Politicization in Sweden", *Public Administration*, vol. 91, nr. 4, s. 897-907.
- Delin, Mikael, 2017. "Generaldirektören fick sparken för sju månader sedan – styr fortfarande Skatteverket". Dagens Nyheter. Nyhetsartikel. 2017-10-03. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.dn.se/ekonomi/generaldirektoren-fick-sparken-for-sju-manader-sedan-styr-fortfarande-skatteverket/>. Hämtdatum 2018-04-27.
- Ds 2003:7. Förtjänst och skicklighet - om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer. Finansdepartementets promemoria.
- Ekonomifakta 1 = Ekonomifaktas webbplats, Statsbudgetens utgifter. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Offentlig-ekonomi/Statsbudget/Statsbudgetens-utgifter/>. Senast uppdaterad: 2018-04-16. Hämtdatum: 2018-04-25.
- Engberg, Annakarin, 2008. "Statskontoret får ny chef". Publikt. Nyhetsartikel. 2008-03-27. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.publikt.se/artikel/statskontoret-far-ny-chef-9247>. 2018-05-02.
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Ann Towns & Lena Wängnerud, 2002/2017. *Metodpraktikan*. 5:e uppl. Stockholm: Wolters Kluwer.

- Expressen, 2004. "Stefan Strömberg ny rikspolischef". Nyhetsartikel. 2004-10-07. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.expressen.se/nyheter/stefan-stromberg-ny-rikspolischef/>. Hämtdatum 2018-04-27.
- Expressen, 2018. "Strandhäll krävs på besked: Varför sparkades Begler?". Nyhetsartikel. 2018-05-09. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.expressen.se/dinapengar/pension/annika-strandhall-kravs-pa-besked-varfor-sparkades-begler/>. Hämtdatum 2018-05-15.
- Frederickson, George H., Kevin B. Smith, – Christopher W. Larimer & Michael J Licari, 2015. The Public Administration Theory Primer. 3:e uppl. Boulder Co: Westview Press Inc.
- Försvarets radioanstalt = FRAs webbplats, Om FRA. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.fra.se/omfra.6.html>. Hämtdatum 2018-05-02.
- Hall, Patrik, 2015. Makt över förvaltningen. 1:a uppl. Stockholm: Liber AB.
- Hall, Patrik, 2016. "The Swedish Administrative Model" i Pierre, Jon (ed.) The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford: Oxford University Press. s.299-314.
- Holmström, Mikael, 2016. "FRA-chefen Dag Hartelius: Vi bedriver ett krig på tre fronter". Dagens Nyheter. Nyhetsartikel. 2016-01-26. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.dn.se/nyheter/sverige/fra-chefen-dag-hartelius-vi-bedriver-ett-krig-pa-tre-fronter/>. Hämtdatum 2018-05-07.
- Hysing, Erik & Jan Olsson, 2012. Tjänstemän i politiken. Lund: Studentlitteratur AB.
- Karlsson, Leif, 2017. "Sture Korpi". Dagens Nyheter. Nyhetsartikel. 2017-04-19. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.dn.se/arkiv/familj/sture-korpi/>. Hämtdatum 2018-05-03.
- Kriminalvården 1 = Kriminalvårdens webbplats, Om kriminalvården. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/>. Hämtdatum 2018-05-02
- Lahti Davidsson, Mattias, 2011. "SiS får generaldirektör från Carema". Publikt. Nyhetsartikel. 2011-11-03.[Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.publikt.se/artikel/sis-far-generaldirektor-fran-carema-14005>. Hämtdatum 2018-05-02.
- Lindvall, Johannes & Bo Rothstein, 2006. "Sweden: The Fall of the Strong State", Scandinavian Political Studies, vol. 29, nr. 1, s. 47-63.
- Lönnaeus, Olle, 2004. "Lars Nylén ny chef för Kriminalvården". Sydsvenskan. Nyhetsartikel. 2004-11-28. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2004-09-26/lars-nylen-ny-chef-for-kriminalvarden?redirected=1>. Hämtdatum 2018-04-27.
- Molander, Per, 2006. "Chefstillsättning i staten", SACO-rapport.
- MYH 1 = Myndigheten för yrkeshögskolans webbplats, Om oss. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.myh.se/Om-oss/>. Hämtdatum 2018-05-03.
- MYH 2 = Myndigheten för yrkeshögskolans webbplats, Ny på jobbet. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.myh.se/Om-oss/Organisation/Generaldirektoren-GD/GD-har-ordet/Ny-pa-jobbet/>. Hämtdatum 2018-05-07

- My News Desk 1 = My New Desks webbplats, Ewa Persson Göransson - ny direktör för Nordens Välfärdscenter. [Elektronisk] Tillgänglig via: <http://www.mynewsdesk.com/se/nordens-vaelfaerdscenter/pressreleases/ewa-persson-goeransson-ny-direktoer-foer-nordens-vaelfaerdscenter-741638>. Hämtdatum 2018-05-02.
- Nordebo, Peter, 2011. "Nils Öberg ny chef för Kriminalvården". Publikt. Nyhetsartikel. 2011-12-23. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.publikt.se/artikel/nils-oberg-ny-chef-kriminalvarden-14203>. Hämtdatum 2018-04-27.
- Nordebo, Peter, 2014. "Ingvar Mattson ny gd för Statskontoret". Publikt. Nyhetsartikel. 2014-08-11. [Elektronisk]. Tillgänglig: <https://www.publikt.se/artikel/ingvar-mattson-ny-gd-statskontoret-16929>. Hämtdatum 2018-05-02.
- Polisen 1 = Polismyndighetens webbplats, Uppdrag och mål. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://polisen.se/om-polisen/uppdrag-och-mal/>. Hämtdatum 2018-05-02.
- Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén & Göran Sundström, 2013. Demokrati & Byråkrati. 2:a uppl. Lund: Studentlitteratur AB.
- Regeringskansliet 1 = Regeringskansliets webbplats, CV Anders Thornberg, ny rikspolischef. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/48fc30/globalassets/regeringen/dokument/justitiedepartementet/cv-anders-thornberg.pdf>. Hämtdatum 2018-05-02.
- Regeringskansliet 2 = Regeringskansliets webbplats, Tony Malmborg vikarierande generaldirektör för Statskontoret. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/03/tony-malmborg-vikarierande-generaldirektor-for-statskontoret/>. Hämtdatum 2018-04-27.
- Regeringskansliet 3 = Regeringskansliets webbplats, Finansdepartementets organisation. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/organisation/>. Hämtdatum 2018-05-02.
- Regeringskansliet 4 = Regeringskansliets webbplats, Finansdepartementets organisation. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/03/tony-malmborg-vikarierande-generaldirektor-for-statskontoret/>. Hämtdatum 2018-04-27.
- Regeringskansliet 5 = Regeringskansliets webbplats, Pressmeddelande: Ny generaldirektör och chef för Skatteverket. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/10/ny-generaldirektor-och-chef-for-skatteverket/>. Hämtdatum 2018-04-27.
- Regeringskansliet 6 = Regeringskansliets webbplats, Pressmeddelande: Peter Fredriksson blir ny generaldirektör för Skolverket. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/05/peter-fredriksson-blir-ny-generaldirektor-for-skolverket/>. Hämtdatum 2018-05-10.
- Regeringskansliet 7: = Regeringskansliets webbplats, CV Anna Ekström, Gymnasie- och kunskapslyftsminister. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/48db21/contentassets/d5fe97bfc2354e049fc8fcb337bc8fa/cv-ae.pdf>. Hämtdatum 2018-05-02.

- Rothstein, Bo, 1987. "Välfärdsstat, implementering och legitimitet", Statsvetenskaplig tidskrift, vol. 90, nr 1, s. 21-37.
- Rothstein, Bo, 2007. "Begränsa statlig opinionsbildning". Svenska Dagbladet. Debattartikel. 2007-10-29. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.svd.se/begransa-statlig-opinionsbildning>. Hämtdatum: 2018-03-26.
- Rothstein, Bo (red.), 1991/2014. Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grunder. 5:e uppl. Lund: Studentlitteratur AB.
- Rothstein, Bo, 2016. "Regeringen lägger ut politiken på ämbetsverk". Dagens Nyheter. Debattartikel. 2016-10-01. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.dn.se/debatt/regeringen-lagger-ut-politiken-pa-ambetsverk/>. Hämtdatum 2018-04-11.
- Schmidt, Morgan, 2017. "Förtroendet för politikerna blir allt lägre". Värmlands Folkblad. Nyhetsartikel. 2017-04-09. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.vf.se/nyheter/fortroendet-for-politikerna-blir-allt-lagre/>. Hämtdatum: 2018-05-11.
- SFS 1994:260. Lag om offentlig anställning.
- SFS 2007:515. Myndighetsförordning.
- SFS 2008:717. Lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.
- Skatteverket= Skatteverkets webbplats, Det här gör Skatteverket. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/styrningochuppfoljning/det-hargorskattverket.4.7856a2b411550b99fb780008148.html>. Hämtdatum: 2018-05-03.
- Skolverket= Skolverkets webbplats, Det här gör Skolverket. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.skolverket.se/om-skolverket/det-har-gor-skolverket-1.61165>. Hämtdatum: 2018-05-10
- Statens institutionsstyrelse = Statens institutionsstyrelses webbplats, Om Sis. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.stat-inst.se/om-sis/>. Hämtdatum 2018-05-02.
- Statskontoret, 2014. Myndigheters ledningsformer - en kartläggning och analys. Statskontoret, april 2014. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2014/201404.pdf>. Hämtdatum 2018-05-08.
- Statskontoret, 2015. Den offentliga sektorn i korthet 2015. Statskontoret, juni 2015. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2015/den-offentliga-sektorn-i-korthet-2015/>. Hämtdatum 2018-04-27.
- Statskontoret 1 = Statskontorets webbplats, Om oss. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/om-oss/>. Hämtdatum 2018-05-03.
- Statskontoret 2 = Statskontorets webbplats, Jobba hos oss. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/om-oss/lediga-tjanster/>. Hämtdatum 2018-05-03.
- SVT, 2018. "Rikspolischefen Dan Eliasson avgår - får nytt toppenjobb". Nyhetsartikel. 2018-01-31. [Elektronisk] Tillgänglig:

- <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/beskedet-dan-eliasson-avgar>. Hämtdatum 2018-05-02.
- Sydsvenskan, 2011. "Lista över politiskt tillsatta generaldirektörer och ambassadörer". Nyhetsartikel. 2006-07-13. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.sydsvenskan.se/2006-07-13/lista-over-politiskt-tillsatta-generaldirektorer-och-ambassadorer>. Hämtdatum 2018-05-02.
- Wilhelmsson, Annika, 2017. "Förtroende för svenska myndigheter sjunker". Dagens Nyheter. Nyhetsartikel. 2017-07-02. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.dn.se/nyheter/sverige/fortroende-for-svenska-myndigheter-sjunker/>. Hämtdatum: 2018-04-27.
- Åkesson, Ingvar, 2008. "FRA sysslar inte med brottsutredningar". Svenska Dagbladet. Debattartikel. 2008-07-24. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.svd.se/fra-sysslar-inte-med-brottsutredningar>. Hämtdatum: 2018-04-28.
- Österberg, Sven-Erik, 2009. "Regeringen hycklar i sitt prat om utnämningsspolitik". Dagens Nyheter. Debattartikel. 2009-11-26. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.dn.se/debatt/regeringen-hycklar-i-sitt-prat-om-utnämningsspolitik/>. Hämtdatum 2009-04-11.