



Politiska institutioner och strategiskt agerande 3

Arbetslivsfonden och det moderna styrelseskicket

Arbetslivsfonden: En kaderförvaltning?

En studie av organisations- och förvaltningsstyrningen av
Arbetslivsfonden

Johan Lautmann

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

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

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

Innehållsförteckning

	Sid
Innehållsförteckning	1
1. Inledning	2
2. Syfte och avgränsning	4
3. Metod och material	4
4. Teori	5
4.1 Förvaltnings- och organisationsstyrning	5
4.2 Två ideal typer - Byråkratin och kaderförvaltningen	7
4.2.1 Den legal-byråkratiska modellen	7
4.2.2 Kaderförvaltningen	8
5. Förvaltningsstyrningen av Arbetslivsfonden	11
5.1 Direkt styrning - substansstyrning	11
5.2 Indirekt styrning	13
5.2.1 Organiseringsstyrning	13
5.2.2 Rekryteringsstyrning	14
5.2.3 Informationsstyrning	15
5.2.4 Anslagsstyrning	16
5.2.5 Kommentar till förvaltningsstyrningen	16
6. Organisationsstyrning av Arbetslivsfonden	17
6.1 Direkt styrning - substansstyrning	17
6.2 Indirekt styrning	19
6.2.1 Organiseringsstyrning	19
6.2.2 Rekryteringsstyrning	20
6.2.3 Informationsstyrning	20
6.2.4 Anslagsstyrning	21
6.2.5 Kommentar till organisationsstyrningen	22
7. Konklusion och sammanfattning	23
Referenser	25

1. Inledning

Att implementera beslut har alltid varit ett problem för olika regimer. Lösningarna har varierat från tid till tid och regim till regim. I den moderna västerländska staten har den klassiska weberska byråkratin dominerat (åtminstone i teorin).

Bo Rothstein beskriver bl.a. i sin avhandling *Den socialdemokratiska staten* (1986), en speciell förvaltningsmodell som han kallar kaderförvaltning¹. Kaderförvaltning är, enligt Rothstein, den modell som bäst kan utföra implementering av en reformistisk, socialdemokratisk politik. Kaderförvaltning är ett alternativ till den traditionella weberska byråkratin som, enligt Rothstein, med sin inneboende tröghet är ett hinder för snabba genomgripande förändringar. Rothstein menar därför att Kaderförvaltning är lösningen på det klassiska problemet hur socialdemokraterna skall få med sig den "borgerliga" förvaltningen för att kunna genomföra sin politik.

Kaderförvaltning skiljer sig bl.a. från den weberska modellen genom att prioritera målrationalitet framför formrationalitet, d.v.s. det är viktigare att man uppfyller politikens mål än att proceduren går till på ett formellt sätt. Personalrekrytering är ett annat exempel på hur de olika modellerna kan skilja sig. Medan Webers modell räknar tjänsteår så tar kaderförvaltningsmodellen större hänsyn till andra faktorer.

Enligt Rothstein är arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) ett exempel på kaderförvaltningens överlägsenhet. Han jämför AMS med skolöverstyrelsen (SÖ), en traditionell förvaltningsmyndighet (nedlagd 1990)². SÖ och AMS misslyckades respektive lyckades med sin olika förvaltningsuppgifter: SÖ misslyckades bl.a. med att få en jämnare social rekrytering till universitet och högskolor medan AMS bl.a. lyckades med att hålla arbetslösheten nere. Anledning till detta berodde, enligt Rothstein, på deras olika organisationsmodeller. Med utgångspunkt från denna jämförelse drar Rothstein ovannämnda slutsats, att kaderförvaltningen är bättre lämpad än den traditionella weberska byråkratin på att lösa socialdemokraternas implementeringsproblem.³

1989 stiftade riksdagen en lag om införande av en arbetsmiljöavgift (1989:484). Elva miljarder samlades in genom att 1,5 % av arbetsgivarnas lönekostnader betalades in till statskassan under perioden september 1989 - december 1990. Avgiften, som var en del av regeringens krisuppgörelse med centern, syftade till att bekämpa de inflatoriska tendenserna som fanns i svensk ekonomi under slutet av 1980 - talet samt att öka utbudet av arbetskraft. Avgifterna samlades i en fond, benämnd Arbetslivsfonden.⁴

¹ Kaderförvaltning uppfattas ibland som något negativt. Det används här som en neutral term hämtat från Rothstein

² Rothstein Bo, *The socialdemocratic state. Bureaucracy and social reforms in swedish labor market and school policy*. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, prepared for Cambridge university press, manus, 1995), 190.

³ Rothstein 1995.

⁴ Proposition 1989/90:62, 38 f

Ur denna fond skulle arbetsgivarna kunna ansöka om bidrag dels för utveckling och förbättring av miljön på arbetsplatserna, dels för rehabilitering och sänkning av sjukfrånvaron.⁵ Den 6 april 1990 bildades Arbetslivsfonden. När fonden bildades så var det redan bestämt att den endast skulle existera tills den delat ut fondens elva miljarder, dock troligen senast 1997/98.⁶

Det finns flera indikationer på att Arbetslivsfonden liknar Rothsteins karaktärisering av en kaderförvaltning. Arbetslivsfonden bildades liksom AMS från ingenting, trots att det i båda fallen fanns redan existerande myndigheter (i arbetslivsfondens fall exempelvis Arbetarskyddsstyrelsen) som hade uppgifter liknande deras. Ville man organisera Arbetslivsfonden som en kaderförvaltning? Uttalanden som gjordes i samband med starten av fonden tyder på att de åtminstone försökte ha en annorlunda förvaltningsstruktur än den traditionella.

"Vi skall inte bli någon stor bidragsbyråkrati", "Vi skall bli en förebild. Offentliga myndigheter behöver ej vara stela och byråkratiska", sa arbetslivsfondens direktör Ulf Westerberg vid starten.⁷ Detta tyder på ett avståndstagande från den traditionella byråkratin och för tanken till en "ny" förvaltningsmodell. Vad för typ av organisation är det frågan om? Är det en kaderförvaltning enligt Rothsteins modell eller är avståndstagandet ifrån byråkratin bara en chimär.

Mari Ekman har i en C-uppsats, *Arbetslivsfonden - en modern förvaltningsform* (1995), gjort en studie av arbetslivsfondens organisation. Ekman jämför två av fondens regionala fonder, Uppsala och Stockholm, avseende deras arbetssätt, deras uppfattning av denna "moderna" förvaltning samt förhållande till centrala fonden. Ekmans övergripande syfte är att "se hur målstyrning och dekoncentrering fungerar i praktiken och se vilka för- och nackdelar det för med sig".⁸

I den här studien av arbetslivsfondens organisation inriktar jag mig på hur man på olika nivåer i implementeringskedjan försökte styra förvaltningen. Som hjälpmedel använder jag mig av Rothsteins ideala kaderförvaltning kontra den weberska byråkratin för att avgöra vilken typ av organisation som Arbetslivsfonden liknar mest. Genom detta angreppssätt hoppas jag kunna bringa större klarhet om arbetslivsfondens förvaltningsform.

Jag kommer i motsats till Ekman, som i sin studie huvudsakligen använde sig av intervjuer, använda mig av skriftligt material. De olika angreppssätten samt den annorlunda materialanvändningen kan göra att dessa studier kan komplettera varandra.

⁵ Ibid.

⁶ Ekman, Mari. *Arbetslivsfonden - en modern förvaltningsform. En jämförelse mellan Stockholm och Uppsala län*. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Politiska institutioner och strategiskt agerande 1, 1995), 1 f, 14.

⁷ Aktuellt i politiken. Augusti 1990.

⁸ Ekman, 5.

2. Syfte och avgränsning

Det finns vissa tecken på att Arbetslivsfonden organiserats på ett sätt som liknar AMS. AMS betecknas av Rothstein som en kaderförvaltning. Mitt huvudsyfte med uppsatsen är att försöka utreda om Arbetslivsfonden är en kaderförvaltning som Rothstein beskriver den. Ett annat syfte är att undersöka hur Arbetslivsfonden styrdes på förvaltnings- respektive organisationsnivå, d.v.s. dels hur regeringen försökte styra förvaltningen, dels hur den centrala Arbetslivsfonden försökte styra de regionala arbetslivsfonderna.

Jag har i undersökningen inte jämfört Arbetslivsfonden med AMS organisation vilket skulle kunna vara berikande. Jag nöjer mig med att jämföra med den ideala kaderförvaltningen. Det vore kanske även intressant att liksom Rothstein, jämföra Arbetslivsfonden med en mer traditionell myndighet. Anledningen till att dessa två jämförelser inte är gjorda är den begränsade tiden för undersökningen. Avgränsning i tid har inte varit något problem eftersom Arbetslivsfonden endast existerade i fem år.

3. Material och metod

Jag har använt mig av olika skriftliga källor vad gäller Arbetslivsfonden: riktlinjer beslutade av centrala fonden, interna meddelanden/skrivelser, policydokument framtagna av centrala fonden, protokoll, verksamhetsberättelser samt förordningar, propositioner, Ekmans uppsats *Arbetslivsfonden - en modern förvaltningsform* (1995) och en intervjubok av Birgitta Lazlo *"Alla har gett järnet"* (1995).

Vidare har jag även gått igenom den omfattande pressklippsamlingen om Arbetslivsfonden som finns att tillgå på riksarkivet. För att komplettera det skriftliga materialet har jag även gjort en intervju med arbetslivsfondens organisationsdirektör Ove Hultquist.

Källor från de regionala fonderna har ej använts i undersökningen.

Till teoridelen har jag i huvudsak använt mig av Rothsteins avhandling *Den socialdemokratiska staten* (1986) och dess engelska omarbetsning *The socialdemocratic state* (1995) samt Lennart Lundquists *Förvaltning, stat och samhälle* (1992).

Då syftet med uppsatsen är att utröna om Arbetslivsfonden är en kaderförvaltning samt att undersöka hur förvaltnings- och organisationsstyrningen av fonden gått till är uppsatsen disponerad så att jag först kommer att gå igenom och karaktärisera vad som menas med förvaltnings- respektive organisationsstyrning, därefter i samma kapitel karaktäriseras idealtyperna för den legal-byråkratiska modellen och kaderförvaltningen. I de två följande avsnitten så vidtar själva undersökning av förvaltnings- och organisationsstyrningen av Arbetslivsfonden. Det avslutande kapitlet så jämförs resultatet av undersökning med idealtyperna och uppsatsens huvudsyfte, att avgöra om Arbetslivsfonden är en kaderförvaltning eller inte, besvaras.

4. Teori

I detta kapitel kommer jag att presentera den teoretiska utgångspunkten för uppsatsen och vilken metod jag har använt mig av. Kapitlet är uppdelat i två avsnitt. I det första avsnittet presenteras det sätt som det insamlade materialet kommer att angripas. Jag kommer att presentera en modell för hur man på olika nivåer genom olika styrformer kan analysera implementeringen. I det andra avsnittet kommer jag att presentera de två ideala organisationsformer vilkas karakteristik jag kommer att jämföra med Arbetslivsfonden.

4.1 Förvaltnings- och organisationsstyrning⁹

För att reda ut vilken typ av organisation Arbetslivsfonden hade kommer jag att analysera hur man på olika nivåer försökte styra verksamheten. Lundquist lägger i sin bok *Förvaltning, stat och samhälle* (1992) upp en modell för hur man kan analysera hela implementeringskedjan från beslut av regeringen till hur beslutet påverkar medborgaren. Lundquist delar upp styrningskedjan i:

- a) förvaltningsstyrning - hur regeringen styr förvaltningen - inflödet till förvaltningen i styrningskedjan
- b) organisationsstyrning - förvaltningens interna omvandling av förvaltningsstyrningen; hur överordnade förvaltningsorgan eller tjänstemän styr underordnande förvaltningsorgan eller tjänstemän
- c) samhällsstyrning - förvaltningens styrning eller kontroll av enskilda individer/kollektiv -utflödet från förvaltningen.

Vid min analys av arbetslivsfondens organisation kommer jag att använda mig av förvaltningsstyrningen och organisationsstyrningen med avseende på hur den centrala Arbetslivsfonden försökte styra de regionala motsvarigheterna.

Vilka olika sätt finns det då för att styra en förvaltning på respektive nivå i implementeringskedjan? Lundquist menar att man kan dela upp styrningsformerna i direkt och indirekt styrning.

Med direkt styrning, även kallad innehållsstyrning (substans styrning), anges det önskade innehållet i förvaltningens åtgärder, t.ex. vilka skall få bostadsbidrag. För att den direkta styrningen skall kunna fungera så krävs det att den styrde *vill, kan och förstår* innehållet i styrningen. Det är dock inte alltid så, utan man måste kanske förändra mottagarens *vill, kan och/eller förstå*.

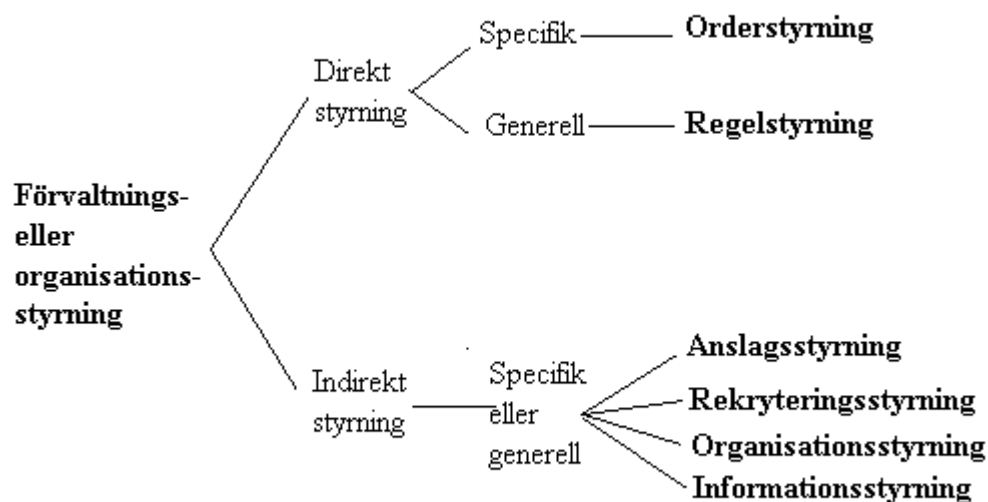
Med indirekt styrning så kan detta göras genom att påverka förvaltningen, som namnet antyder indirekt, genom att t.ex. ge resurser till utbetalandet av bostadsbidragen.

⁹ Kapitel 4.1 är baserat på: Lundquist, Lennart. *Förvaltning, stat och samhälle*. (Lund: Studentlitteratur 1992), kapitel 3.

En andra egenskap hos styrningen är förhållandet specifik - generell. Med specifik styrning avses en enda förvaltningsåtgärd som t.ex. "ge Bengt socialbidrag". Med generell styrning avses alla förvaltningsåtgärder av ett visst slag t.ex. "alla som heter Bengt skall få socialbidrag".

Om man kopplar i hop de båda egenskaperna så erhåller man sex styrningsformer som återges i figur 1.

Figur 1 Styrningsformer



(Källa: Lundquist, 79.)

Ordersstyrning, som är den specifika formen av direkt styrning, innebär att den överordnade styr i ett enskilt fall. Exempel: Ge Bengt Persson 2.000 kronor i socialbidrag! För regeringen finns det i det svenska systemet speciella restriktioner för denna typ av styrning, ministerstyre är t.ex. inte tillåtet.

Regelstyrning, som är den generella formen av direkt styrning, innebär att man styr genom allmänna regler. Exempel: Alla som tjänar under x kronor är berättigade till 2.000 kronor i bidrag. Styrtekniken på detta område är lagar och förordningar för regeringen och riktlinjer och anvisningar på förvaltningsnivån.

Anslagsstyrning är en indirekt styrform som kan vara både specifik och generell. Riksdagen eller den överordnade förvaltningsmyndigheten tilldelar resurser till den styrde för att denne skall kunna implementera den direkta styrningen.

Rekryteringsstyrning är en indirekt styrform som kan vara både generell (man anger vissa kriterier som skall vara uppfyllda för att anställning skall kunna ske) eller specifik (regeringen eller det centrala förvaltningsorganet utser t.ex. en chef).

Organiseringsstyrning, som är en indirekt styrform, omfattar organiseringen av förvaltningsenheterna, vilket inkluderar inrättandet av roller, utformning av procedurer och bestämmande av lokalisering.

Informationsstyrning är en indirekt styrningsform. Denna form inkluderar alla de former av styrning som inte fångas upp av de övriga styrformerna. Den kan inkludera i stort sett vad som helst, t.ex. påverkan av förvaltningskulturen.

Dessa olika styrformer kan kombineras på många olika sätt. Den indirekta styrningen är tänkt att understödja den direkta styrningen, men den kan i praktiken ibland motverka den.

Förutom dessa två egenskaper hos styrningen, direkt - indirekt och generell - specifik så kan en tredje egenskap läggas till nämligen styrningens precision d.v.s. hur stor handlingsfrihet som förvaltningen får. Den direkta styrningen avgör handlingsfriheten medan den indirekta avgör handlingsförmågan. Det brukar i litteraturen tala om olika klassificeringar som utgår ifrån styrningsformens precisionsgrad. Man talar sålunda om detaljstyrning som är precis, om programstyrning som är någonting mittemellan och om målstyrning eller ramstyrning som är oprecis. Det är värt att notera att även om den direkta styrningen är oprecis så kan styrningen i kombination med den indirekta styrningen bli mer precis.

Utifrån dessa sex olika styrningsformer på förvaltnings- och organisationsstyrningsnivå kommer jag att försöka reda ut hur arbetslivsfondens organisation såg ut ur detta perspektiv.

4.2 Två idealtyper - Byråkratin och kaderförvaltningen

För att kunna avgöra om Arbetslivsfonden är en kaderförvaltning kommer jag att använda mig av det som i samhällsvetenskaplig metod kallas idealtyper. Resonemanget om idealtyper anspelar på Platons idévärld om att det finns en renodlad, "urform" för varje företeelse. Dessa renodlade företeelser finns liksom i idévärlden sällan i verkligheten utan används i dessa sammanhang som ett analytiskt mätinstrument d.v.s. vi kan med hjälp av dessa avgöra om en faktiskt existerande företeelse är mer lik någon idealtyp än någon annan.

4.2.1 Den legal-byråkratiska förvaltningen¹⁰

Denna förvaltningstyp, känd som Max Webers ideal för en förvaltning, är den som man kanske mest förknippar med statliga myndigheter. Enligt Weber kännetecknas den byråkratiska förvaltningen av ett antal särdrag som kan sammanfattas i fyra punkter:

¹⁰ Avsnittet om den legal-byråkratiska förvaltningen är baserad på Peterson, Olof & Söderlind, Donald. *Förvaltningspolitik*. (Stockholm: Publica 1992), 35 f; Rothstein 1995, 36 f; Rothstein, Bo. "Demokrati, förvaltning och legitimitet", *Politik som organisation*. (Stockholm: SNS 1991), 47 ff.

- a) Hierarkiskt organiserad i den meningen att underordnad lyder överordnad. Överordnad kontrollerar underordnad. Detta för att uppnå central koordination mellan olika enheter.
- b) Opersonlighet. Byråkraten agerar neutralt och universellt efter noggrant kodifierade regler utan att låta sina personliga värderingar influera. Det viktiga är hur processen går till inte vad resultatet blir. Detta kallas i litteraturen formell rationalitet.
- c) Kontinuitet. Tjänstemännen är fast anställda och har en fast avlöning. Detta för att undvika att tjänstemannens ekonomiska intressen skall spela in.
- d) Expertis. Rekrytering och befordran av tjänstemän sker efter ett noga bestämt regelverk där hänsyn tas till formella meriter länkade till akademisk skolning och dokumenterad erfarenhet. Hänsyn skall inte tas till engagemang eller hängivenhet till den sysselsättning de rekryteras till.

Den weberska byråkratin bygger på direkt förvaltningsstyrning genom regler. Detta går bra då man med utgångspunkt från dess expertis, hierarkiska underordning förutsätter att den *vill, kan och förstår* den direkta styrningen.

Den legal-byråkratiska förvaltningen grundar sin legitimitet på det faktum att den är opersonlig och agerar efter regler som är precisa och generella. Medborgarna kan utifrån dessa regler kalkylera utfallet av sitt umgänge med statsmaskineriet. Detta innebär en garanti mot godtycke.

Det är på dessa grunder som regeringen grundar sin kontroll av förvaltningen. Om förutsägbarheten är den legal-byråkratiska förvaltningens största fördel så är inflexibiliteten dess akilleshäl. Byråkrati i denna form skapar svårigheter att anpassa sig till situationer som hamnar utanför regelverket. Verksamheten kritiserar för att vara ineffektiv.

4.2.2 Kaderförvaltningen

Kaderförvaltningen skiljer sig från Webers byråkrati genom att prioritera innehållsmässiga mål/målrationalitet framför formell rationalitet. Det är viktigare att man når resultat än att man följer regler och är strikt neutral. Styrningen av organisationen sker inte som i den legal-byråkratiska modellen efter regelstyrning utan med hjälp av övertalning, ideologisk påverkan och medling. Regeringen sätter upp ett allmänt mål som sedan förvaltningen efter bästa förmåga försöker uppfylla. Organisationen grundas på engagemang bland personalen för organisationens mål inte på personalens fackkunskap eller förmåga till regeltillämpning. Rekrytering av personal sker på ideologiska grunder och ej efter formella meriter. Socialisering av personal för ideologisk likriktning ges hög prioritet.¹¹

Om byråkratin präglas av hög precision av styrningen, så är förhållandet motsatt hos kaderförvaltningen. Kaderförvaltningen styrs företrädesvis oprecist. Målstyrning är ett honnörsord. Den direkta regelstyrningen är mycket begränsad. I stället styrs och styr den

¹¹ Rothstein 1995, 38 ff.

i mycket större utsträckning med indirekt styrning. De indirekta styrningsformerna varierar beroende på om det är frågan om organisations- eller förvaltningsstyrning.¹²

Skillnaden mellan den legal-byråkratiska modellen och kaderförvaltningen beskrivs av Bálint Balla som följande:

”Während Bürokratie durch Verlässlichkeit, Kontinuität, Sachlichkeit, präzise Anwendung geltender Vorschriften bzw. durch Pedanterie, Formalismus, Aktenkrämerei und Veblens "trained incapacity" gekennzeichnet werden kann, zeichnet sich Kaderverwaltung einerseits durch flexiblen, unmittelbar "linienorientierten" Dynamismus, durch Überlegenheit gegenüber Formalien und durch pragmatische Anpassungsfähigkeit an wechselvolle Situationen, andererseits durch diffuse Unzuverlässigkeit und Dilletantismus, amorphe Verantwortsscheu, rigiden Autoritarismus, aber auch durch regelwidrig-inkompetenten, emotionalen "Karitativismus" aus.”¹³

Kaderförvaltningen grundar sin legitimitet på målrationalitet. Man utför besluten efter regeringens ambitioner utan att behöva ta hänsyn till stela byråkratiska regler. Man blir flexibel. Fördelen med målrationalitet och dess flexibilitet har dessvärre en baksida.

Desto mer flexibel en myndighet är desto större är risken för att likabehandlingen blir lidande och därmed hotas rättssäkerheten.¹⁴

Ett annat problem har att göra med hur kaderförvaltningen är uppbyggd. Rothstein skriver

”This type of organisation might, however, be more resistant to change than bureaucracy, inasmuch as changing rules is easier than changing deeply rooted belief systems and organizational cultures.”¹⁵

Vad händer om man byter politik, måste man då byta ut hela förvaltningsapparaten ?

Skillnaden mellan den legal-byråkratiska modellen och kaderförvaltningen sammanfattas i tabell 1.

¹² Rothstein, Bo. *Den socialdemokratiska staten. Reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. (Lund: Arkiv 1986), 69 f.

¹³ Balla, Bálint. *Kaderverwaltung. Versuch zur Idealtypisierung der "Bürokratie" sowjetisch-volksdemokratischen Typs*. (Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag 1972), citat 203 f.

¹⁴ Peterson och Söderlind, 227.

¹⁵ Rothstein 1995, citat 41.

Tabell 1.**Karakteristiska egenskaper hos kader- och legal-byråkratiska organisationer.**

<u>Karakteristika</u>	<u>Legal-byråkratiska modellen</u>	<u>Kaderförvaltningen</u>
<i>Rekrytering/ befordrings kriterier</i>	Formella meriter	Ideologiskt engagemang
<i>Intern styrning</i>	Universella regler	Gemensam ideologi
<i>Formell kontroll</i>	Betydande	Obetydlig
<i>Operationell logik</i>	Formrationalitet	Målrationalitet
<i>Externa relationer</i>	Förutsebar	Flexibla
<i>Intern sammanhållning</i>	Svag	Stark
<i>Ledarstil</i>	Opersonlig	Karismatisk
<i>Relationer till klienter</i>	Neutral	Övertalande
<i>Belöningar till personalen</i>	Instrumentell	Måluppfyllelse
<i>Föredragna uppgifter</i>	Rutin	Varierade

(Källa: Rothstein, 42.)

5. Förvaltningsstyrningen av Arbetslivsfonden

I följande kapitel kommer förvaltningsstyrningen av Arbetslivsfonden att granskas. Hur styrde regeringen Arbetslivsfonden? Den direkta styrningen kommer först att redovisas följt av den indirekta.

5.1 Direkt styrning - substansstyrning

Direktstyrningen av Arbetslivsfonden har varit begränsad. De skriftliga källorna begränsar sig till propositionerna 1989/90:62 och 1991/92:150, lagen om arbetsmiljöavgifter (1989:484) samt förordning med instruktion (1990:130). I dessa källor anges arbetslivsfondens uppgifter och riktlinjer för bidragsgivningen.

I förordningen med instruktion (1990:130) stadgas det i 2§ att arbetslivsfondens uppgifter är att ifrån den fond som avses i 2§ lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift lämna bidrag till arbetsgivare för:

- utgifter för rehabiliteringsåtgärder för anställda med långvarigt nedsatt hälsa,
- utgifter för åtgärder för att nedbringa anställdas sjukfrånvaro samt
- utgifter för investeringar för bättre arbetsmiljö i den mån det inte enligt lag eller annan författning åligger arbetsgivaren att göra sådan investering.¹⁶

Arbetslivsfonden fick inget mål att uppfylla utan endast ovanstående uppgifter.

Utifrån denna bakgrund drogs riktlinjerna i proposition 1989/90:62 upp för hur fondens medel skulle användas inom huvudområdena:

- arbetsmiljöförbättrande åtgärder (arbetsplatsåtgärder) samt
- rehabiliterings- och arbetsanpassningsåtgärder (individeriktade åtgärder).

I samma proposition föreslogs att bidrag från Arbetslivsfonden skulle ges till arbetsmiljöförbättrande åtgärder för att bl.a.:

- a) bygga upp referensarbetsplatser som kan utvecklas till förebilder för andra liknande arbetsplatser
- b) stödja utvecklings- och försöksverksamhet bl.a. när det gäller arbetsorganisatoriska förändringar
- c) projekt som avser planering, ledning och uppföljning av verksamheten från arbetsmiljösynpunkt
- d) stödja riktade utbildnings- och informationsinsatser på arbetsmiljöområdet
- e) stödja sådana konkreta arbetsmiljöåtgärder som arbetsgivaren inte är skyldiga att vidta.

Bidrag skulle ej ges till åtgärder som var en del av den normala driften eller utgjorde ett normalt rationaliseringsarbete.

Det poängteras att det är viktigt att det blir en balans och nära koppling mellan arbetsplats- och individeriktade åtgärder. Detta så att individuella rehabiliteringsåtgärder

¹⁶ SFS 1990:130

kombineras med arbetsmiljöförbättringar för att på så sätt hindra att nya arbetsskador uppkommer. Detta förutsatt att arbetsgivaren inte, enligt lag eller författning, är skyldig att ombesörja förbättringen.

Bidrag till individinriktade åtgärder skulle ges för:

- a) rehabiliterande åtgärder såsom arbetsträning m.m.
- b) förändrade arbetsuppgifter eller förändrade arbetsmetoder
- c) åtgärder vad gäller attitydpåverkan m.m.
- d) riktade utbildnings- och informationsinsatser¹⁷

Hur såg då verkligheten ut ? I de riktlinjer för arbetslivsfondens uppgifter som den centrala fonden (arbetslivsfondens centrala myndighet) upprättade, så fanns både ovannämnda uppgifter och riktlinjer för bidragsgivning medtagna. Det övergripande och långsiktiga målet för fondens verksamhet som fastställdes av centrala fonden, baserade utifrån ovannämnda stadganden nämligen att:

"Arbetslivsfondens verksamhet ska bidra till förnyelse av arbetslivet och bättre hälsa. Arbetslivsfonden ska medverka till bättre arbetsmiljöer med färre arbetsskador, sänkt sjukfrånvaro och färre förtidspensioner. Därmed kan också ökad produktivitet och förbättrad lönsamhet i svenskt näringsliv uppnås." ¹⁸

Regeringen verkar har varit missnöjd med hur pengarna fördelats, för i proposition 91/92:150 så menar man att Arbetslivsfonden, inom givna riktlinjer, skulle verka för att investeringar i arbetsmiljöförbättrande- och rehabiliteringsinsatser skulle komma till stånd i större utsträckning. Företag, där förbättrad arbetsorganisation och arbetsmiljöförbättrande åtgärder ger ökad produktivitet, skulle prioriteras. Större hänsyn till småföretag skulle även tas. Denna proposition tog tydligen skruv, då småföretagen senare fick förenklade bidragsansökningsregler.

Om lejonparten av styrningen varit oprecis och vag, gäller det ej indragningen av de 5,6 miljarderna (halva anslaget) och fastställandet av sista verksamhetsdatum 1992. Som tidigare nämnts var arbetslivsfondens livslängd från början begränsad. Dess uppdrag var att fördela de elva miljarderna och därefter väntade nedläggning. Exakt datum för nedläggning av fonden bestämdes 1992 och sattes då till juni/juli 1995. Det visade sig dock att efterfrågan sjönk och risken för att pengarna skulle ta slut bedömdes som liten. Man kan således konstatera att indragningen av pengarna inte hade någon större effekt på verksamheten, vilket däremot nedläggningsbeslutet hade som terminerade verksamheten 1995. Anledningen till att myndigheten var tidsbegränsad var enligt Ekman att "myndigheter inte skulle få ett berg av föråldrade regler och lagar...". Nedskärningarna medförde att bidragsgivningen under en tid blev mer restriktiv.¹⁹

¹⁷ Proposition 1989/90:62, 38 ff.

¹⁸ Riktlinjer (1) för uppgifter, organisation och arbetsformer, beslutade av arbetslivsfondens styrelse 1990-08-03 reviderade genom beslut 1992-03-23, 1 f.

¹⁹ Ekman, 2, 15 & 26.

5.2 Indirekt styrning

Om den direkta styrningen var begränsad så skulle man kunna tro att den indirekta styrningen var mer kraftfull. Så var dock inte fallet, utan den indirekta styrningen begränsade sig till ovannämnda förordning och propositioner.

5.2.1 Organiseringsstyrningen

I förordningen fastställdes det att Arbetslivsfonden skulle bestå av en central arbetslivsfond samt en regional arbetslivsfond i varje län.

Den centrala fonden skulle ledas av en styrelse som skulle bestå av en ordförande, fondens direktör och högst tio andra ledamöter.

De regionala fonderna skulle ledas av en styrelse och bestå av chefen för kansliet, senare kallad länsdirektör, och högst elva ledamöter.

Länsdirektörerna och centrala arbetslivsfondens direktör skulle leda var sitt kansli.

Den centrala fondens uppgift skulle enligt förordningen vara att:

- a) särskilt besluta om riktlinjer för verksamheten samt svara för att fastställda mål och riktlinjer för verksamheten uppfylldes,
- b) fatta beslut i riks- eller branschövergripande frågor,
- c) svara för att verksamheten får en ändamålsenlig organisation,
- d) svara för fördelning av arbetslivsfondens medel till de regionala enheterna,
- e) beakta behovet av samordning av bidragsgivningen,
- f) övervaka att bidrag som beviljats kommer till användning,
- g) se till att resultaten av olika verksamheter offentliggörs,
- h) varje år redovisa en plan för den allmänna inriktningen av fondens verksamhet för regeringen,
- i) varje år inlämna en verksamhetsberättelse till regeringen om fondens verksamhet.

De regionala fonderna skulle fungera som länsmyndigheter för prövning av ärenden om bidrag som inte skulle avgöras av den centrala fonden. Den centrala fonden skulle enligt den 28§ meddela de föreskrifter som skulle behövas avseende regionala fondernas verksamhet och organisation.

Vad gäller ärendens handläggande så gällde samma regler för den centrala fonden som de regionala: ärenden avgörs av styrelsen. Styrelsen fick dock delegera beslutanderätten till ordföranden, direktören eller någon annan anställd vid fonden. Vid brådskande fall kunde dock direktören med minsta antal ledamöter som behövdes för beslut i frågan, fatta beslut, alternativt om detta inte var möjligt, ta beslut på egen hand.²⁰ I praktiken avgjordes mycket få ärenden av styrelsen.

I propositionen poängteras det att Arbetslivsfonden skall ha "En mycket begränsad organisation..." Fondens organisation borde vara liten och utnyttja resurser hos befintliga

²⁰ SFS 1990:130

myndigheter och organisationer. Närhet till de berörda parterna uppfattades som nödvändig; därav de regionala fonderna.²¹

För beredning av ärenden föreslogs det att en eller flera beredningsgrupper, knutna till styrelsen, där bl.a. representanter från arbetarskyddstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen och riksförsäkringsverket skulle vara representerade.²²

Hur såg då verkligheten ut ? Organisationen var, som propositionen föreskrev, begränsad. Den centrala fonden hade 10-15 anställda och de regionala fonderna hade en länsdirektör med tre underställda, med undantag för storstadslänen, som hade några fler och Gotland med en mindre. För att kunna ha denna begränsade organisation, inrättades det en samordningsgrupp med ansvariga tjänstemän för arbetsmiljö- och rehabiliteringsfrågor från arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetarskyddstyrelsen, riksförsäkringsverket och socialstyrelsen samt Arbetslivsfonden. Det bildades också en samrådsgrupp med generaldirektörerna från ovannämnda myndigheter samt arbetslivsfondens direktör.²³ Däremot bildades det inga beredningsgrupper för beredning av ärenden som föreslagits i proposition 1989/90:62.²⁴ Förutom frånfallet av beredningsgrupperna så verkar regeringens föresatser ha följts.

5.2.2 Rekryteringsstyrning

Styrelseledamöterna, förutom direktören i de regionala fonderna och den centrala fonden, skulle enligt 18 § och 32 § tillsättas av regeringen, åtta av dessa efter förslag från arbetsmarknadens parter. Övriga ledamöter utsågs direkt av regeringen.²⁵ Dessa paragrafer ändrades 1992 så att regeringen utsåg styrelseledamöter utan att arbetsmarknadens parter lade något förslag.²⁶ Direktören för respektive fond utsågs direkt av regeringen. Övrig personal skulle tillsättas av fonderna var för sig.²⁷

Vad var det då för folk som satt i styrelserna och vilka blev utsedda till Arbetslivsfondsdirektör respektive länsdirektörer ? Vad centrala fondens styrelse beträffar var den enligt förordningen sammansatt av arbetsmarknadens parter, direktören samt två riksdagsmän.²⁸ 1991 så beslutade sig SAF för att utträda från alla partsammansatta styrelser. Detta påverkade inte sammansättning nämnvärt utan regeringen utsåg andra personer med näringslivsbakgrund till de vakanta platserna.²⁹

Hur påverkades partsammansättningen i och med att regeringen efter 1992 års förordning (1992:956) utsåg styrelseledamöterna utan förslag från arbetsmarknadens parter? Till en början inte nämnvärt. Men efterhand som förordnandena gick ut så ökade

²¹ Proposition 1989/90:62, 44 f.

²² Ibid

²³ Riktlinjer (1), 2 ff.

²⁴ F.d. Organisationsdirektör Ove Hultquist

²⁵ SFS 1990:130

²⁶ SFS 1992:956

²⁷ SFS 1990:130

²⁸ Styrelseprotokoll 1990-91.

²⁹ Hultquist

andelen riksdagsmän i styrelsen från två till fem, detta på bekostnad av arbetsmarknadens parter.³⁰

Vad de regionala fondernas styrelser sammansättning beträffar, så har inte någon undersökning vidtagits.

Vilka blev anställda som direktör och länsdirektörer ? I en platsannons för länsdirektörer så uppställdes följande kriterier:

- Kunskaper och erfarenheter från arbetsmarknadsfrågor
- Engagemang för och kunskaper om arbetsmiljöfrågor och rehabilitering
- Intresse för människor, förmåga att samarbeta
- Handlingskraft och initiativförmåga
- Administrativ förmåga och datakunskap
- Administrativ förmåga och datakunskap
- Pionjäranda och ett obyråkratiskt sätt

Några krav på formell utbildning förelåg inte.³¹

Som direktör för Arbetslivsfonden var först Allan Larsson f.d. socialdemokratisk finansminister utsedd. Han försvann dock tidigt innan fondens arbete hade börjat, och det blev istället Ulf Westerberg som var direktör under fondens fem verksamhetsår. Westerberg hade bl.a. tidigare varit verksam som statssekreterare på arbetsmarknadsdepartementet och dessförinnan gjort facklig karriär inom LO och Byggnadsarbetarförbund. Westerberg var med och utformade förslaget om Arbetslivsfonden och hade som statssekreterare arbetat under den minister som var ansvarade för myndighetens tillkomst. Någon formell utbildning förutom sjuårig folkskola hade han inte.³²

Vad länsdirektörerna anbelangar hade de flesta en bakgrund som chefer ifrån den offentliga sektorn (10 st). Övriga länsdirektörer hade antingen näringslivs- (5) eller fackföreningsbakgrund (7).³³ Gemensamt för alla är att de varit aktiva inom arbetsmiljöområdet. Denna undersökning om folks olika bakgrunder är p.g.a. tidsbrist mycket ytlig. Om man går in mer på djupet kan resultatet bli annorlunda.

5.2.3 Informationsstyrning

Denna styrform verkar inte ha begagnats i någon större utsträckning. Denna typ av styrning kan naturligtvis vara svår att upptäcka då den många gånger kan vara informell, men av det material som jag har använt mig av så finns det inga tecken på att denna typ av styrning har använts.³⁴

³⁰ Ibid

³¹ DN 1990-03-25 Platsannons för länsdirektör i arbetslivsfonden

³² Verkstadsinformation nr 1-2 1991.

³³ Vem är vem och gör vad ? (intern skrift utgiven av centrala fonden) och f.d. organisationsdirektör Ove Hultquist.

³⁴ Detta bekräftas även av f.d. organisationsdirektör Ove Hultquist.

5.2.4 Anslagsstyrning

Fondens medel 11,5 miljarder kronor plus avkastning förvaltades av kammarkollegiet. Detta innebar att Arbetslivsfonden inte var inbegripen i den årliga budgetprocessen. Man behövde aldrig äska medel då dessa redan var fonderade hos kammarkollegiet. Detta innebar att denna styrform inte var användbar för regeringen. Ett undantag skedde dock 1992 då hälften av fondens fonderade medel drogs in till statskassan (se 5.1).³⁵ Jag har dock valt att placera in denna indragning av fondens medel under direkt styrning med tanke på indragningens direkta följder för myndighetens verksamhetstid.

5.3 Kommentar till förvaltningsstyrningen

Arbetslivsfonden var en målstyrd organisation. Den direkta styrningen kännetecknades av oprecisitet. Regeringen bestämde i vaga ordalag, i propositionen och den följande förordningen, arbetslivsfondens uppgifter. Dessa uppgifter konkretiseras visserligen med riktlinjer för hur bidragsgivningen skulle gå till men var fortfarande vaga. Inte ens ett mål för fondens verksamhet sattes upp av regeringen utan detta mål formulerades av Arbetslivsfonden själv. Nedläggningsbeslutet och indragningen av pengarna var dock exempel på en mycket påtaglig precis direkt styrning.

Vad den indirekta styrningen beträffar, kan man konstatera att regeringen framför allt använde sig av styrformerna rekryterings- och organiseringsstyrning. Men även här har stor frihet rått för fonden med en i många avseenden oprecis styrning. Organiseringen av centrala fonden styrdes visserligen i vissa avseenden ganska precist, men fonden fick t.ex. välja var myndigheten skulle ha sitt huvudsäte, bestämma vilka och hur många tjänster som skulle tillsättas, själva avgöra dekoncentrationsgraden av myndigheten (hur maktförhållandet mellan centrala fonden och de regionala fonderna skulle se ut).

Försökte regeringen styra fonden genom att tillsätta en viss typ av personal och styrelseledamöter? Klart är att man ville ha folk som var intresserade av arbetsmiljöfrågor. Man kan även ana att det fanns en önskan om att legitimera fondens arbete bland arbetsgivare och anställda genom att tillsätta folk både från näringslivet och facket i styrelser och som länsdirektörer. Genom att anställa folk som var intresserade av och hade en viss kunskap i de frågor som Arbetslivsfonden skulle arbeta med, så försäkrade sig regeringen om att de skulle vara lojala mot det, av riksdagen, uppsatta målet för verksamheten. Tillsättningen av f.d. statssekreterare Ulf Westerberg som centrala fondens direktör är kanske det tydligaste rekryteringsstyrnings försöket. Westerberg var som tidigare nämnts involverad i skapandet av Arbetslivsfonden under sin tid på arbetsmarknadsdepartementet. En bättre garanti för att fonden skulle arbeta enligt regeringens intentioner kunde man knappast få. För att implementeringen skall fungera måste personalen *vilja*, *kunna* och *förstå* uppgiften (se 4.1). Genom rekryteringsstyrningen, tillsättande av personal med kunskap om och intresse av arbetsmiljöfrågor, tillgodosågs förvaltningens *vilja* och *förståelse*. Genom de fonderade medlen/ anslagsstyrningen tillgodosågs förvaltningens möjlighet att kunna utföra

³⁵ Hultquist och SFS:130.

implementeringen. Ökningen av antalet riksdagsledamöter i centrala fondens styrelse syftade kanske på att öka kontrollen av fondens verksamhet.

Det fanns en hel del kritik mot tillsättandet av arbetslivsfondens tjänster. Ett exempel är från augusti 1990 när Margareta Viklund (kds) gick ut i ett pressmeddelande och anklagade regeringen för att anställa "avdankade statssekreterare och generaldirektörer och politiskt tillsatta chefer plus andra svårplacerade personer".³⁶ Detta bestreds naturligtvis av Arbetslivsfonden. Hur sant detta påstående är, är naturligtvis omöjligt att svara på utan att lägga in politiska värderingar och därför avstår jag från detta utan nöjer mig med att konstatera att utav 25 länsdirektörsplatser så var det två f.d. statssekreterare, en generaldirektör och åtminstone sju fackligt aktiva som blev anställda av regeringen.

6. Organisationsstyrningen av Arbetslivsfonden

I följande kapitel kommer organisationsstyrningen, hur den centrala Arbetslivsfonden fonden styrde de regionala motsvarigheterna, att granskas. Den direkta styrningen kommer först att redovisas följt av den indirekta.

6.1 Direkt styrning - substansstyrning

Källorna till organisationsstyrningen är hämtade ifrån material som publicerats av centrala fonden och f.d. organisationsdirektör Ove Hultquist. I de riktlinjer som behandlar myndighetens organisation fastslås det att "Organisationen är målstyrd, vilket innebär att resultatnriktade mål fastställs, resurser fördelas och resultaten av verksamheten följs upp och utvärderas".³⁷

De resultatnriktade målen fastställdes av centrala fonden i verksamhetsplaner som upprättades varje år. I dessa verksamhetsplaner redovisas även kortfattat vad man uppnått föregående år.

Exempel på hur ett resultatnriktat mål kunde se ut:

- 7.000 arbetsplatser skall besökas!
- 20% av de anställda med de mest utsatta arbetena skall beröras av arbetsplatsprogram!³⁸

Den målstyrda organisationen medförde att de regionala fonderna fick stor frihet att själva utforma sin verksamhet. De regler som funnits har varit riktlinjer,

³⁶ Arbetet 1990-10-07 (TT)

³⁷ Riktlinjer (1), 2.

³⁸ Verksamhetsplan 1992-1993, 1 ff.

policydokument och meddelanden producerade av centrala fonden, vilka, som Ekman uttrycker det, "inte tagit upp en hel pärm".³⁹

Förutom de allmänna riktlinjer för bidragsgivningen som angavs i propositionerna (se 5.1) så var målsättningen, som det står i riktlinjer för bidragsgivningen, att "praxis i bidragsfrågor utvecklas successivt genom den samlade erfarenheten i bidragsgivningen och genom beslut i den centrala styrelsen".⁴⁰

Vägledande kriterier för bidragsgivningen skulle vara:

- kvalitet,
- konkurrensneutralitet,
- företagets/förvaltningens förutsättningar när det gäller tillgång till stödresurser och samordningsfördelar.⁴¹

Förutom ovannämnda tre kriterier var branschprogrammen tänkta att styra bidragsgivningen. Ett branschprogram skulle omfatta behov av åtgärder när det gäller arbetsmiljö, arbetsorganisation och rehabilitering inom en specifik bransch/sector. Dessa program skulle utarbetas av de centrala parterna för respektive bransch/sector. Detta branschprogram, som när det godkännts av centrala fondens styrelse, skulle vara vägledande för den enskilde arbetsgivarens ansökan om bidrag och en grund för fondernas handläggning. På grundval på branschprogrammen beslutade även centrala fondens styrelse om branschramar d.v.s. hur mycket av bidragspengarna som skulle fördelas på respektive bransch/sector.⁴²

Generellt sätt kan man säga att bidragsgivningen inte präglades av några större regleringar från den centrala fonden, utan riktlinjerna och praxis skulle växa fram. Det var viktigare att handläggningen var snabb och byråkratisk, poängterar länsdirektörerna i respektive lokaltidning gång på gång. Detta ledde följaktligen till att man prioriterade resultat framför det proceduriella. Det var som länsdirektören i Skaraborgs län Karl-Evert Andersson ungefär sade "snabbt och byråkratiskt - räkna med misstag, men det viktigaste är att det händer något med pengarna".⁴³

En annan orsak till den svaga och oprecisa direkta styrningen av bidragsgivningen var att den skulle präglas av "nytänkande och helt nya angreppssätt".⁴⁴ Detta tankesätt uttrycks av f.d. informationschef på centrala fonden Anna-Carin Hedlund: "Visst vore det enklare med strikta regler, men då lägger vi locket på och många bra idéer skulle aldrig komma fram".⁴⁵

³⁹ Ekman, citat 9.

⁴⁰ Riktlinjer (2) för bidragsgivningen beslutade av arbetslivsfondens styrelse 1991-01-14 reviderad genom beslut 1992-03-23.

⁴¹ Riktlinjer (1), 3 f.

⁴² Ibid, 5 ff.

⁴³ Skaraborgsbygden 1990-06-22

⁴⁴ Riktlinjer (2), 4.

⁴⁵ Arbetarskydd nr 15 1990.

Den svaga styrningen var i varje fall i Uppsala inte något problem eftersom handläggarna hela tiden varit säkra på målet med verksamheten. Några formella regler har, enligt de anställda själva, därför inte varit nödvändiga.⁴⁶

Den styrning som ändå förekom uppfattades ibland av viss personal som mer kvantitet än kvalitet. Som exempel på den svaga styrningen är att Stockholms. och Uppsala fonderna valde att arbeta på relativt olika sätt.⁴⁷ Den svaga styrningen medförde att bidragsgivningen åtminstone i viss utsträckning kan ha varit beroende av handläggarnas och länsdirektörens bakgrund.

Beroende på intresse hos den handläggande kan olika information gått ut till olika företag.⁴⁸ Detta framförallt då fonden var nystartad och få regler förutom förordning och proposition hade utkristalliserats.

6.2 Indirekt styrning

6.2.1 Organiseringsstyrning

Den centrala fondens styrelse skulle, enligt riktlinjerna, förutom de uppgifter som ålades den i förordningen med instruktion (se 5.2.1) även svara för att en verksamhetsplan, där de resultatriktade målen och de branschvisa planeringsramarna fastställdes. Andra uppgifter var att besluta om bidrag till referensarbetsplatser (se 5.1), stöd till större arbetsplatsprogram samt ärenden som av regionala styrelser överlämnats till centrala styrelsen för prövning, då de bedömdes kunna få principiell betydelse.⁴⁹

De regionala styrelserna skulle i enlighet med verksamhetens mål, riktlinjer och fördelade resurser besluta om den regionala verksamheten med undantag för ärenden som centrala fonden beslutade i (se ovan). Egna regionala riktlinjer skulle sättas upp. Styrelsen skulle verka för att sprida goda idéer och erfarenheter. Den regionala styrelsen skulle ansvara för att en uppföljning av beviljade bidrag skedde så att dess ändamål och omfattning var det som angivits. Den regionala styrelsen skulle även fastslå en arbetsordning för hur uppgifter och beslutsbefogenheter fördelades. De regionala fondernas kansli skulle bestå av förutom länsdirektören, av tre medarbetare med undantag för Gotland som skulle ha en mindre och storstadslänen där medarbetarna var fler. Det poängterades att samarbete regionalt var viktigt för att ta till vara sakkunskap. Samråd skulle ske med länsarbetsnämnd, försäkringskassa och yrkesinspektion.⁵⁰

De riktlinjer som getts av centrala fonden verkar i stort ha följts. Några större restriktioner fick de inte utan de hade stor frihet att inom givna riktlinjer själva utforma sin verksamhet.

⁴⁶ Ekman, 21 f.

⁴⁷ I Ekmans uppsats beskrivs utförligare hur Stockholm och Uppsala fonderna valde att lägga upp arbetet.

⁴⁸ Ekman 14 & 31.

⁴⁹ Riktlinjer (1), 2 f.

⁵⁰ Ibid, 3 f.

6.2.2 Rekryteringsstyrning

Som tidigare nämnts i 5.2.2 tillsattes tjänsterna för respektive fond av respektive styrelse. I en platsannons för handläggare och assistenter för de regionala fonderna uppställdes följande kriterier:

- Kunskaper och erfarenheter från arbetsmarknadsfrågor
- Engagemang för och kunskaper om arbetsmiljöfrågor och rehabilitering
- Intresse för människor, förmåga att samarbeta
- Handlingskraft och initiativförmåga
- Administrativ förmåga och datakunskap
- Pionjäranda och ett obyråkratiskt sätt

Som vi ser så är platsannonsen en exakt kopia av den som för länsdirektörerna (se 5.2.2) förutom att "brödtexten" var annorlunda. Märkbart är att inte heller här ställs några krav på en formell utbildning.⁵¹

Vilken typ av folk var det då som anställdes ? Här har jag inte gjort någon större undersökning, men några djupdykningar har gjorts. I flera fall av överklagande som hamnade hos centrala fonden ser man att formell utbildning satts åt sidan till förmån för egenskaper som de i platsannonsen nämnda. Om det har varit så i alla länen vet jag inte. Men en klar tendens mot en prioritering av personliga egenskaper framför formella meriter är ändå tydlig.⁵²

6.2.3 Informationsstyrning

För att kunna samordna den interna verksamheten använde centrala fonden sig av tre typer av dokument: riktlinjer, policydokument samt meddelanden.

I riktlinjerna beskrevs arbetslivsfondens verksamhet och mål inom tre huvudområden; 1 Organisation/arbetsformer, 2 Bidragsgivning, 3 Uppföljning och utvärdering.

I policydokumenten beskrevs medlen för att uppnå dessa mål inom respektive huvudområde. I meddelanden gavs information, instruktioner m.m. internt i fondorganisationen inom respektive huvudområde.⁵³

Bland dessa tre olika dokument så kan riktlinjer och policydokumenten sägas ha utgjort instrument för att direkt styra de regionala fonderna. Meddelandedokumenten hade till viss del också denna funktion men hade till stor del mer ett informativt syfte.

Information skulle ges om följande:

- principiellt intressanta avvikelser som görs i förhållande till den regionala fondens förslag till beslut
- principärende där regional fond överlämnar till centrala fonden för avgörande
- bidrag till koncern-riksnivå. Detta för att undvika dubbel bidragsgivning

⁵¹ Platsannons i Göteborgsposten 1990-08-11

⁵² Diarier rörande personalfrågor, centrala fonden.

⁵³ Riktlinjer (1), 9.

- branschövergripande projekt
- kompletterande information om referens arbetsplatser
- protokoll och pressmeddelanden⁵⁴

En viktig styrform var konferenserna mellan länsdirektörerna och centrala fonden. Dessa möten hade som funktion att samordna, likrikta och diskutera bidragsgivningen, organisationen etc. Resultaten från dessa konferenser kunde ibland resultera i bland annat policydokument som alla länsdirektörer stod bakom.⁵⁵

Andra styrningsförsök genom information var bland annat: Länsgenomgångar, utbildning i uppföljningsteknik och arbetsorganisationsfrågor, ordförandekonferenser och inskolning av nya styrelsemedlemmar.⁵⁶

En annan styrform som användes för att styra bidragsgivning var kontroll. De regionala fonderna skulle skicka ett slumpmässigt utvalt ärende till centrala fonden. Den centrala fondens styrelse kontrollerade sedan att ärendet skett i enlighet med riktlinjerna. Totalt så undersöktes 72 ärenden på detta sätt. Kontrollen var således ej speciellt omfattande, men de regionala fonderna var ändå medvetna om att varje ärende som de beslutat om kunde hamna hos centrala fondens styrelse för kontroll.⁵⁷

6.2.4 Anslagsstyrning

Fondens pengar förvaltades som nämndes i 5.2 av kammarkollegiet. Genom en överenskommelse mellan kammarkollegiet och Arbetslivsfonden så hade fonden löpande insyn i förvaltningen via representation i ett särskilt förvaltningsråd. Av fondens dryga 11,5 miljarder skulle 2-2,5 miljarder kronor varje år fördelas på diverse projekt. Den centrala fondens styrelse var ansvarig för att samordning av bidragsgivningen och för att fördelningen av fondens resurser under verksamhetsperioden blev rimlig mellan regioner, branscher/sektorer samt stora och mindre företag.⁵⁸

Fördelningen av medel till de regionala fonderna skedde efter en särskild fördelningsnyckel som fastställdes av centrala styrelsen där hänsyn till ohälsotal och antal anställda togs. Detta för att fördelningen av medel inte skulle leda till regional obalans.⁵⁹ Om ett län gick utanför sina länsramar så gick det att ansöka hos centrala fonden om tillskott, "för ett bra projekt fanns det alltid pengar".⁶⁰ Dessutom så fastställdes planeringsramar för olika branscher/sektorer.

⁵⁴ Meddelande

⁵⁵ Hultquist

⁵⁶ Ibid och meddelande nr 1:5 920826

⁵⁷ Hultquist

⁵⁸ Riktlinjer (1), 3 f.

⁵⁹ Ibid, 3 ff.

⁶⁰ Hultquist

Förutom länsramarna blev det praxis att när ansökningar för bidrag över tre miljoner kronor, fattades beslut om bidragsgivningen av centrala fonden efter det att ärendet beretts i länet. 1991/92 ökade denna summa till sex miljoner och runt 93/94 försvann gränsen helt.⁶¹

6.3 Kommentar till organisationsstyrningen

Den direkta styrningen kännetecknades, liksom vid förvaltningsstyrningen, av oprecisitet. Den centrala fonden försökte förutom, att styra bidragsgivningen genom att ställa upp vissa kriterier i riktlinjerna, också att styra bidragsgivningen genom att upprätta praxis. Denna praxis upprättades genom beslut av centrala fondens styrelse. Praxisen förstärktes genom att man regelbundet sammanträffade med länsdirektörerna för att skapa konsensus för vilka kriterier som skulle vara uppfyllda för att få bidrag beviljade.

Detta är intressant. Allt eftersom praxisen framväxer så inskränker detta de regionala fondernas handlingsfrihet. Hur hade organisationen sett ut om den funnits i 20 år ? Det är naturligtvis svårt att säga men det är inte otroligt att Arbetslivsfonden då haft en lika byråkratisk struktur som de myndigheter som flera av arbetslivsfondens anställda tog avstånd ifrån. Skillnaden är bara den att i de "traditionella" myndigheterna så beslutas reglerna först i medan de i detta fall tillkommer i efterhand. Måste därför en organisation som till en början är "obyråkratisk" läggas ner efter en viss tid för att inte organisationen skall byråkratisera sig själv?

Vad det gäller de indirekta styrformerna har stor vikt lagts ner på att skapa en "laganda". Det gällde att få alla att sträva mot samma mål. I boken "Alla har gett järnet" så talar den intervjuade personalen om den arbetsglädje och laganda som de känt i organisationen. Alla har gett järnet som bokens titel antyder. Alla har jobbat mot ett och samma mål. Många menar att detta är något som de inte har känt på andra arbetsplatser. Personalen har känt sig lagom styrda, ibland nästan för lite. För att få denna "anda" rekryterades en viss typ av personal som så att säga skulle "passa in" i verksamheten. Genom att regelbundet samråda med länsdirektörerna så försökte man skapa konsensus kring arbetslivsfondens mål och inriktning som de sedan kunde sprida vidare i organisationen.

Anslagsstyrningen var på denna nivå en viktigare styrform än på förvaltningsnivån. Hur tilldelningen av pengar till de regionala fonderna påverkat deras verksamhet har inte berörts i denna uppsats. Men troligt är att de anpassat sin bidragsgivning till hur mycket pengar det har funnits att tillgå.

Tilldelningen påverkade olika fonder olika. Som exempel så kan nämnas att Stockholmsfonden uppfattade bristen på pengar som ett större hinder än Uppsala fonden.

⁶¹ Ibid

7. Konklusion och sammanfattning

I följande kapitel skall det nu redas ut om Arbetslivsfonden var en kaderförvaltning eller inte. Arbetslivsfondens substansstyrning (direkt styrning) var på förvaltningsnivån oprecis. Några vaga uppgifter kompletterade med några riktlinjer för bidragsgivningen var det som gavs. Ett undantag var dock indragningen av hälften av fondens medel och nedläggningsbeslutet 1992. Den indirekta styrningen var kanske inte alltid oprecis, men inte speciellt omfattande. Man lät Arbetslivsfonden i mångt och mycket sköta sig själv. När väl propositionen med kompletterande förordning var beslutad så förekom det ingen styrning att tala om. För att försäkra sig om att förvaltningen skulle kunna, vilja och förstå uppgifterna som givits dem använde sig regeringen av specifik rekryteringsstyrning genom att plocka de chefer som man ville ha. Det viktigaste var inte att man hade så mycket meriter utan att man var engagerad, obyråkratisk, hade en pionjäranda och andra personliga egenskaper.

Organisationsstyrningen var åtminstone till en början svag. Den direkta styrningen i form av riktlinjer, och policy dokument kom för det första igång relativt sent och för det andra var kvantiteten begränsad. Till och med den styrning som ändå förekom uppfattades av personal ibland som mer kvantitativ än kvalitativ. Centrala fonden försökte med tiden skapa någon form av praxis för bidragsgivningen genom olika beslut av centrala styrelsen. Hur detta kunde ha utvecklats om fonden fått fortsätta är svårt att säga men troligen så hade denna styrform haft större verkan om fonden fått fortsätta i ytterligare några år. Den indirekta styrningen var framför allt inriktad på att skapa en "laganda". Detta gjordes framförallt genom att rekrytera en viss typ av människor som hade engagemang och intresse för uppgiften. Formella meriter var väl bra men inställningen var viktigast. En annan styrning var samrådsträffarna med länsdirektörerna och andra sammankomster där man försökte likrikta verksamheten.

Arbetslivsfonden var en målstyrd organisation. Flexibilitet, effektivitet och ett obyråkratiskt arbetssätt var ord som präglade organisationen. Man satte målrationalitet framför formrationalitet dvs resultat framför procedur. Personliga egenskaper och engagemang var egenskaper som prioriterades.

Av följande resonemang kan vi dra slutsatsen att Arbetslivsfonden i de flesta avseenden liknar Rothsteins kaderförvaltning. Det som talar lite emot är det försök till praxis som centrala fonden försökte utarbeta. Den formella kontrollen av de regionala fonderna, som bestod av inskickandet av ärendehandlingar, var inte omfattande men den fanns i varje fall där. Vi skall nu använda oss av tabellen i kapitel fyra för att få en bättre överblick. Arbetslivsfondens karakteristika kommer att placeras in under kolumnen för antingen den legal-byråkratiska- eller kaderförvaltningsmodellen beroende på vad den hör hemma.

Tabell 2. Arbetslivsfondens karaktäristiska egenskaper

<u>Karaktäristik</u>	<u>Legal-byråkratiska modellen</u>	<u>Kaderförvaltningen</u>
<i>Rekrytering/ befordrings kriterier</i>		Personliga egenskaper
<i>Intern styrning</i>	Praxis och "Laganda"	
<i>Formell kontroll</i>	Liten	
<i>Operationell logik</i>		Målrationalitet
<i>Externa relationer</i>		Flexibla
<i>Intern sammanhållning järnet"</i>		Stark, "alla har gett
<i>Ledarstil</i>		Karismatisk, starka personligheter
<i>Relationer till klienter</i>		Övertalande
<i>Belöningar till personalen</i>		Måluppfyllelse
<i>Föredragna uppgifter</i>		Varierade ?

Som vi kan se så hamnar arbetslivsfondens karriärstiska under kaderförvaltningskolumnen med undantag för den interna styrningen, och den formella kontrollen. Vi kan därför dra slutsatsen att Arbetslivsfonden var en kaderförvaltning enligt Rothsteins modell.

I Petersson & Söderlind talas det om en svensk förvaltningsorganisation i förändring. Den rena myndighetsformen/byråkratin är på tillbakagång. Myndigheter görs till affärsverk, affärsverk till bolag. Det går att med renodling och förenkling att urskilja en ny och en äldre förvaltningsform. Den äldre myndigheten kan liknas med den weberska byråkratin med hierarki, centralisering. Den nyare kännetecknas av en platt organisation, verksamhetsformen är aktiebolag eller stiftelse, decentralisering. Förebilden är det privata storföretaget, medborgaren ses som en kund. Myndigheten är ett företag vars uppgift är att producera tjänster. Effektivitet och flexibilitet är ord som är i ropet. Kaderförvaltningen verkar ha flera av de fördelar som den nya organisationen ha: effektivitet, flexibilitet och målstyrning. Skillnaden är att kaderförvaltningen inte behöver vara i privat regi utan fortfarande kan vara en myndighet. Är kaderförvaltningen en variant på den nya förvaltningsorganisationen? Den offentliga sektorns svar på näringslivets "managementfilosofi"? Eller är denna organisationsform kanske typisk för vissa speciella förvaltningsuppgifter? Är en kaderorganisation att föredra? Dessa är några frågor som kan sporra till vidare forskning i detta intressanta ämne.

Referenser

Litteratur

Balla, Bálint. *Kaderverwaltung. Versuch zur Idealtypisierung der "Bürokratie" sowjetisch-volksdemokratischen Typs.* (Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag 1972).

Ekman, Mari. *Arbetslivsfonden - en modern förvaltningsform. En jämförelse mellan Stockholm och Uppsala län.* (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Politiska institutioner och strategiskt agerande 1, 1995).

Lazlo, Birgitta. *"Alla har gett järnet". En bok om Arbetslivsfonden och dess personal.* (Stockholm: Arbetslivsfonden 1995).

Lundquist, Lennart. *Förvaltning, stat och samhälle.* (Lund: Studentlitteratur 1992).

Petersson, Olof & Söderlind, Donald. *Förvaltningspolitik.* (Stockholm: Publica 1992).

Rothstein, Bo. *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik.* (Lund: Arkiv 1986).

Rothstein, Bo. *The Socialdemocratic state. Bureaucracy and social reforms in swedish labor market and school policy.* (Uppsala: statsvetenskapliga institutionen, prepared for Cambridge university press, manus 1995)

Rothstein, Bo. "Demokrati, förvaltning och legitimitet", *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem.* (Stockholm: SNS 1991).

Tidningar

Aktuellt i politiken. Augusti 1990.

Arbetarskydd nr 15 1990.

Arbetet 1990-10-07.

DN 1990-03-25 Platsannonser för länsdirektör i arbetslivsfonden.

Skaraborgsbygden 1990-06-22

Internt material centrala arbetslivsfonden

Diarier rörande personalfrågor, centrala arbetslivsfonden.

Meddelanden utgivna av centrala arbetslivsfonden 1992-1995.

Riktlinjer (1) för uppgifter, organisation och arbetsformer, beslutade av arbetslivsfondens styrelse 1990-08-03 reviderade genom beslut 1992-03-23.

Riktlinjer (2) för bidragsgivningen beslutade av arbetslivsfondens styrelse 1991-01-14 reviderad genom beslut 1992-03-23.

Styrelseprotokoll, centrala arbetslivsfonden 1990-1991.

Vem är vem och gör vad ? Intern skrift utgiven av centrala arbetslivsfonden

Verksamhetsplan för åren 1991-92 och 1992-93 utgivna av centrala fonden.

Riksdagstryck

Proposition 1989/90:62

Proposition 1991/92:150

SFS 1990:130

SFS 1992:956

Intervju

F.d. organisationsdirektör Ove Hultquist, Uppsala 1995-12-15

PISA-projektets rapporter

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

15. Book, Cecilia 1997. *Kuppmakare och ideologiskt skifte? Om processen när socialdemokraterna upphävde valutaregleringen.*
16. Tidestav, Kristina 1997. *Förvaltningsstyrelser - En arena för makt- och intressekamp? En studie av vägverkets förvaltningsstyrelse. (KFB)*
17. Öberg, PerOla 1997. *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen.*
18. Bergström, Jonas 1997. *Korporatismens död. Svenska Arbetsgivareföreningens avhopp från ämbetsverkens styrelser.*
19. Berg, Hans 1997. *Massmedia - folkföreträdare på frammarsch?*
20. Arnberg, Erik 1997. *Avkorporatiseringen, arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsgivarna. En studie av avkorporatiseringens effekter på Malmöhus länsarbetsnämnd 1993-95.*
21. Fogelberg, Petra 1997. *Trafikinformation som informationstrafik. (KFB)*
22. Berg, Per-Åke 1997. *Arbetslivsfondens organisation. Noggrant övervägande eller slump? (ALF)*
23. Hylander, Johannes 1997. *Påverkansförsök mot förvaltningen. En studie av Vägverkets arbetsplaner. (KFB)*
24. Karlsson, Karin 1997. *Olaglig kamp för djurens befrielse. Hur veganer försvarar användandet av olagliga metoder.*
25. Bjerstedt, Staffan 1997. *Särintressen i statliga verksstyrelser.*

