



Politiska institutioner och strategiskt agerande 4

ORGANISATIONERNAS INFLYTANDE EFTER AVKORPORATISERINGEN

Charlotta Nyqvist

Statsvetenskapliga institutionen
Skytteanum
Uppsala universitet

Postadress: Box 514, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Gamla Torget 2, Uppsala
Tel: 018-183413 Fax: 018-183308

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

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

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

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INTRODUKTION	1
1.1 INLEDNING	1
1.2 DEFINITION AV BEGREPP	1
1.3 SYFTE, AVGRÄNSNINGAR OCH DISPOSITION	2
1.4 METOD	3
1.5 TEORI	5
2. BAKGRUND - KORPORATISM OCH AVKORPORATISERING	7
2.1 HISTORIK	7
2.2 ORGANISATIONERNAS SVAR PÅ SOU 1985:40	8
2.2.1 Inledning	8
2.2.2 LO	8
2.2.3 TCO	8
2.2.4 SACO	9
2.2.5 SAF	9
2.2.6 Kommunförbundet	10
2.2.7 Landstingsförbundet	10
2.2.8 Sammanfattning	10
2.3 ARBETARSKYDDSSTYRELSENS VERKSAMHET OCH STYRELSE	10
2.4 DE TVÅ SAMRÅDEN	11
3. ORGANISATIONERNAS INFLYTANDE OCH AGERANDE	
I DET “NYA” ASS	12
3.1 INLEDNING	12
3.2 FÖRÄNDRADE RELATIONER MELLAN PARTERNA	12
3.3 FÖRÄNDRAT INFLYTANDE I MYNDIGHETEN	14
3.4 NYA STRATEGIER OCH PÅVERKANSSÄTT	17
3.5 SAMMANFATTNING	19
4. AVSLUTANDE DISKUSSION	22
5. KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	23

1. INTRODUKTION

1.1. INLEDNING

I Sverige har korporatism varit ett begrepp som förknippats med den svenska modellen. Ett av argumenten för korporatismen är att intresseorganisationernas deltagande i myndigheternas beslut och förvaltning stärker demokratin och ger legitimitet till de beslut som myndigheterna fattar. Samtidigt har kritik riktats mot korporatismen. Kritikerna har ansett att den ger särintressen för stort inflytande över myndigheternas beslut och gör ansvarsförhållandet otydligt.

Korporatismen har under ungefär femtio år varit en del av den svenska förvaltningsstyrningen. En förändring började dock skönjas vid mitten av åttiotalet när SAF meddelade att de inte längre tänkte medverka till detta. Efter utredningar och debatter tog riksdagen ett beslut om att parterna inte längre skall representeras i myndigheternas styrelser. Den relativt stora omvälvning av svensk förvaltningsstyrning som avkorporatiseringen ledde till borde förändra organisationernas möjligheter att påverka myndigheterna. Tidigare satt organisationerna med i myndigheternas styrelse och hade på så sätt ett stort inflytande i de beslut som fattades. Den möjligheten borde i samband med avkorporatiseringen minska drastiskt. Även om möjligheten att påverka minskar kan det dock antas att parterna fortfarande vill kunna påverka besluten. Frågan blir då hur detta kommer att ta sig uttryck i fortsättningen. Kommer parterna att inrikta sig på andra typer av påverkansmöjligheter? I så fall vilka? Hur kommer myndigheternas beslut att tas emot i fortsättningen, kommer det fortfarande att finnas samma vilja hos parterna att genomföra besluten? Kommer myndigheternas arbete att bli svårare då de inte längre har samma möjlighet att förankra sina beslut? Vad fanns det för argument för att intresseorganisationernas skulle få behålla sina platser i styrelsen? Vad hade organisationerna för synpunkter? Hur har resultatet blivit i jämförelse med vad som förutspåddes och föreslog? Det finns många intressanta frågor att ställa inom området. I uppsatsen kommer dock endast ett fåtal av dessa frågor att tas upp.

1.2 . DEFINITION AV BEGREPP

I uppsatsen återkommer ett antal väsentliga begrepp, de kräver först en definition. Det gäller organisation, lekmannastyrelse men kanske framförallt korporatism. Betydelsen av de båda förstnämnda kan verka självklar, men för att tydliggöra uppsatsen kommer de ändå att definieras.

Det finns många olika typer av organisationer. I uppsatsen är organisation liktydigt med intresseorganisation, det vill säga en fast sammanhållen intressegrupp som på grundval av de gemensamma attityderna ställer krav på andra grupper och institutioner i samhället (Bäck & Möller 1992 s. 141).

Lekmannastyrelse definieras i verksledningskommitténs betänkande. I betänkandet definieras lekman som en person som inte är anställd av den berörda myndigheten (SOU 1985:40 s. 104). Den definitionen är användbar även i uppsatsen. Begreppet är något missvisande eftersom det alltså inte är fråga om lekman i betydelsen icke-fackman, utan nästan tvärtom. När man talar om lekman rör det sig om en person som arbetat med de för myndigheten aktuella frågorna under en lång tid.

Vidare skall korporatism definieras. I uppsatsen kommer korporatism att definieras som en av statsmakterna erkänd medverkan från organisationerna i beslut eller förvaltning inom den offentliga verksamheten (Lewin 1992 s. 57). Det finns naturligtvis flera sätt att se på innebörden av korporatism. Å ena sidan kan korporatism ses som ett komplement till det parlamentariska styret genom att medborgarna lättare accepterar beslut som organisationerna varit med och påverkat. Å andra sidan kan korporatism ses som ett hot mot legitimitet och rättssäkerhet då vissa medborgare som lättare organiserar sig därför kan påverka politiken i större utsträckning än de som inte organiserar sig. I det sista fallet dominerar sårintressen över allmänintressen (Öberg 1994 s. 10). Här kommer dock ingen värdering att läggas i begreppet korporatism. En eventuell sådan får göras av läsaren själv. I verksledningskommitténs huvudbetänkande används uttrycket partsrepresentation, det definieras som representation för intressen som är särskilt berörda av en myndighets verksamhet (SOU 1985:40 s. 129). Partsrepresentation likställs i uppsatsen med korporatism.

1.3. SYFTE, AVGRÄNSNINGAR OCH DISPOSITION

Syftet med uppsatsen är att se hur avkorporatiseringen påverkat organisationernas metoder och strategier att påverka förvaltningen, hur deras inflytande i förvaltningen förändrats samt att se hur förändringen påverkat organisationernas förhållande till varandra. Då avkorporatiseringen är ett relativt stort avbräck för organisationernas påverkansmöjligheter borde organisationerna ha en förändrad strategi för hur de skall påverka myndigheterna i fortsättningen. Även om myndigheternas styrelser avkorporatiserats borde organisationerna fortfarande vara intresserade av att påverka besluten. Har de förändrat sätten att påverka myndigheterna efter avkorporatiseringen? Kanske koncentrerar de sig på andra typer av påverkan? Vidare borde det gåse om organisationernas inflytande ökat eller minskat. Hur tycker organisationerna att deras inflytande påverkats? Det är även intressant att se vad organisationerna tyckte när betänkandet kom. Vidare funderingar kan röra frågan om hur det blev och vem som egentligen fick "rätt"?

Då uppsatsen är begränsad både i tid och rum krävs en del avgränsningar. Endast en myndighet kommer att undersökas, nämligen Arbetskyddsstyrelsen (ASS) som fram till den 1 juli 1992 hade en partsammansatt styrelse som bestod av totalt åtta representanter från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Anledningen till att just ASS valdes beror på att arbetskydd berör något av kärnområdena inom korporatismen. Det är främst inom områden där det kan uppstå stora motsättningar mellan parterna som man valt att ha partsammansatta styrelser, arbetskydd är ett av dessa områden.

Motsättningen mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna ligger bland annat i att båda parter måste vara med och betala, på det ena eller andra sättet, för de regler som tas fram. För arbetsgivarna kan det gälla pengar, medan det för arbetstagarna kan gälla deras säkerhet eller arbetsmiljö.

Tanken med uppsatsen är inte först och främst att redovisa organisationernas strategier i sin helhet och alla de sätt organisationerna påverkar. Jag har framförallt velat spegla intervjupersonernas upplevelser i Arbetarskyddsstyrelsen. Det kan vara svårt att försöka kartlägga organisationernas hela förändring när undersökning är begränsad till endast en myndighet. Uppsatsen syftar inte heller att försöka generalisera till andra myndigheter då det kan vara en svårighet eftersom det kan förekomma stora skillnader mellan olika myndigheter. Skillnaderna kan bero på vad för typ av myndighet de rör sig om. Myndigheter som inte är lika beroende av parternas åsikter som Arbetarskyddsstyrelsen är kan till exempel ha en annan typ av uppbyggnad och fungerar därför på ett helt annat sätt.

Uppsatsens disposition är som följer. Första kapitlet avslutas med en diskussion kring den metod och teori som används. Det andra kapitlet inleds med en kort sammanfattning av historiken kring korporatismen. Vidare redogörs för organisationernas yttranden till verksledningskommitténs betänkande. En redogörelse för yttrandena till hela betänkandet är inte relevant så här redogörs endast för deras reaktioner till kommitténs förslag om att partsammansatta styrelser inte skall förekomma längre. Kapitlet avslutas med en beskrivning av ASS verksamhet och hur styrelsen förändrats efter avkorporatiseringen genom skapandet av tvåsamråd. Samrådets utseende och funktion kommer även att redovisas. I kapitel tre behandlas intervjuerna. De tre områden som tas upp gäller hur parternas ser på förändringen i förhållandet till motparten, hur organisationernas inflytande i myndigheten förändrats samt hur de förändrat sina strategier för att i fortsättningen kunna påverka myndigheten. Kapitlet avslutas med en sammanfattning där frågeställningarna besvaras kortfattat. Som sista kapitel finns en avslutande diskussion.

1.4 METOD

När materialinsamlingen till uppsatsen skulle påbörjas fanns en föreställning om att det skulle finnas någon form av skriftligt material tillgängligt hos organisationerna eller hos ASS. Då detta inte var fallet, förutom till viss del när det gäller SAF, kommer uppsatsen till största delen bygga på intervjuer. I ASS samråd sitter åtta parter, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, SACO, SAF, Statens Arbetsgivarverk (SAV), Svenska Metallindustriarbetarförbundet (Metall) och TCO. En avgränsning görs även vid antalet intervjuer. Alla åtta parter kommer inte att intervjuas utan ett urval av sex organisationer har gjorts. De som har intervjuats är Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, SACO, SAF och TCO. Det betyder att Metall och SAV inte kommer att intervjuas. Anledningen är att Metall ingår i LO:s organisation och sitter på ett LO-mandat. Representanten från Metall företräder alltså LO tillsammans med ytterligare en person från LO (intervju Rolf Lindh, LO). Inte heller representanten från SAV kommer att intervjuas eftersom SAV inte är en organisation som begreppet definierats ovan utan ett ämbetsverk (Bäck & Möller s. 167). En intervju med överdirektören på Arbetarskyddsstyrelsen kommer också att genomföras. Han sitter visserligen inte med i ASS styrelse som ledamot, men

deltar i samtliga styrelsemöten (intervju Bertil Remaeus, ASS). Anledningen till att både representanter för organisationerna och ASS intervjuas är att det på så sätt kunna gå att göra en jämföra deras uppgifter. Samtidigt ges samtidigt en möjlighet att belysa problemet från flera håll.

Att mäta inflytande genom intervjuer kan leda till problem. Personerna som intervjuas kan uppleva sitt inflytande på olika sätt och därför upplever de att de har möjlighet att påverka fast de egentligen inte har det. I *Medborgarnas makt* (Petersson 1989) redovisas resultaten av en medborgarundersökning. I undersökningen försöker man svara på frågor om hur medborgarna anser att de kan påverka sin egen situation och samhällsutvecklingen. Undersökningen bygger på intervjuer. Här ställs bland annat direkta frågor till intervjupersonerna om vad de anser om sina möjligheter att påverka. Här rör det sig alltså om maktens subjektiva sida, individens egen bedömning av sina påverkansmöjligheter (Petersson 1989 s. 51), alltså samma sak som uppsatsen försöker mäta. Undersökningen kom fram till att det finns ett samband mellan faktisk maktutövning och bedömningen av påverkansmöjligheterna (Petersson 1989 s. 54). I en avslutande sammanfattning konstaterar författarna att "Det råder sällan någon iögonfallande brist på korrespondens mellan faktisk situation och bedömning av denna situation." (Petersson 1989 s. 382) Inflytandet kan visserligen skilja sig åt mellan de olika områden som studerats, men när intervjupersonerna ansett att de har stor möjlighet att påverka är det ofta så, har de å andra sidan ansett att deras påverkansmöjlighet varit liten har detta stämt i det aktuella fallet.

Jag skulle vilja hävda att undersökningen går att generalisera till uppsatsen. Uppsatsen bygger på intervjuer med personer. Dessa representerar visserligen olika organisationer men tanken med uppsatsen är främst att redovisa personernas egna intryck och upplevelser. I de fall uppsatsens intervjupersonerna anser att de har möjlighet att påverka, och då de även bedömt om inflytandet förändrats, kan intervjupersonernas bedömningar alltså enligt undersökningen i *Medborgarnas makt* anses vara tillförlitliga. Det måste dock återigen påpekas att uppsatsen inte syftar till att generalisera resultatet till andra myndigheter då de kan vara organiserade på ett helt annat sätt.

För att kunna försäkra sig om validiteten bör man vid intervjuer vara medveten om ett antal källkritiska kriterier, dessa är: samtids-, tendens-, beroende- och centralitetskriterierna (Assarson & Svensson 1995 s. 38). När det gäller samtidskriteriet är det inte något stort problem i detta fallet eftersom det bara är cirka tre år sedan styrelsen avkorporatiserades. När det gäller tendenskriteriet blir saken annorlunda. Det kan finnas en viss risk för att de organisationer som ville ha kvar partsrepresentationen tycker att det nuvarande systemet inte fungerar lika bra. Vice versa gäller för de som inte tyckte att korporatismen var bra. Risken finns alltså att de personer som skall intervjuas kan "förvränga" sanningen. När beroendekriteriet skall diskuteras är det inga större problem. Här bör var person vara sitt eget sanningsvittne, alltså bör uppgifter som lämnas av personer som kan jämföra de båda perioderna väga tyngre än de som inte har haft samma möjlighet att jämföra. Risken finns annars att man bara återger vad andra sagt, eller organisationens officiella åsikt. Det sista kriteriet att ta hänsyn till är centralitetskriteriet. Det gäller att respektive organisations åsikter inte kommer fram utan att det blir den intervjuades åsikter som gör det. Eftersom uppsatsen inte främst syftar till att belägga vad de olika organisationerna gjort centralt, utan

hur intervjupersonerna uppfattat att en förändring skett i fallet Arbetarskyddsstyrelsen blir centralitetskriteriet inget större problem.

För att kunna koncentrera all energi till intervjun har alla intervjuer förutom en tagits upp på band. Den intervju som inte bandats gjordes per telefon och var ganska kort och koncentrerad till de specifika frågorna då personen som intervjuades hade ont om tid för en intervju, men tog sig tid och ställde upp ändå. Det finns dock inga citat ifrån den intervju som inte bandades eftersom det inte finns möjlighet att hänvisa till någon utskrift, intervjun ingår ändå i det samlade helhetsintrycket. Sedan intervjun avslutats skrevs de delar av intervjuerna som var relevanta för uppsatsen ut. Utskrifterna skickades till den intervjuade för eventuella klaganden och korrigeringar. Hänsyn har sedan tagits till alla korrigeringar. Risker med att banta intervjuer kan vara att den intervjuade hämmas i sin uttalanden. Detta är en inte alltför stor risk i uppsatsen då inget känsligt eller personligt diskuterats. Det finns alltid en liten risk för informationsbortfall oavsett om det sker genom återhållsamhet på grund av bandning eller genom missar vid anteckning.

1.5 TEORI

För att kunna besvara vissa delar av syftet med uppsatsen kommer två hypoteser att ställas upp. Med hjälp av intervjuer och annat material kommer sedan hypoteserna att förkastas eller antas. Först krävs dock en beskrivning av den teori som hypoteserna vuxit fram ur.

I den demokratiska beslutsprocessen finns inbyggda begränsningar som lett till skapandet av en korporativ förvaltning. Många av de beslut som skall fattas gäller enskilda situationer eller fall, till exempel placering i operationsköer eller fördelning av daghemsplatser. Vid sådana beslut krävs specifika kunskaper om den aktuella situationen. En begränsning består i att de parlamentariska församlingarna saknar dessa kunskaper. Församlingarna klarar inte de krav som ställs på situationsanpassning, även om det kanske inte är önskvärt att de skall ha dem. Vidare lider de parlamentariska församlingarna av tidsbrist. Oftast fattas beslut inom ett viss politikområde en gång per år, vilket leder till att de beslut som fattas har karaktären av ramlagar. Det blir sedan upp till den offentliga förvaltningen att ta de kontinuerliga besluten. Dessa två faktorer, kravet på situationsanpassning och tidsfaktorn, för med sig att beslutanderätten övergår från parlamentariska församlingar till den offentliga förvaltningen (Rothstein 1992 s. 47-48).

Då den offentliga förvaltningen, till skillnad från politikerna, inte är demokratiskt valda blir det naturligtvis problem med att rättfärdiga de beslut som förvaltningen fattar (Rothstein 1992 s. 49). Ett sätt att lösa problemet är att ge organisationer inflytande i genomförandedet, den så kallade korporativa modellen. I denna modell övergår inflytandet från de parlamentariska organen till representanter som företräder de grupper som direkt berörs av besluten. Genom att representanterna anses vara utsedda i demokratisk ordning i organisationen och därför har medlemmarnas förtroende uppnås den legitimitet för förvaltningens åtgärder som är nödvändig för att politiken skall kunna genomföras (Rothstein 1992 s. 59).

Utifrån ovanstående teori kan man se att staten har en del att tjäna på organisationernas deltagande i förvaltningen. Genom att staten ger organisationerna inflytande i myndigheterna får den samtidigt legitimitet för de beslut som fattas. På så sätt kan alltför stora protester från medborgarna undvikas då deras organisationer varit med och fattat besluten. Men varför vill organisationerna vara representerade i förvaltningen? Vad tjänar de på det? Det finns flera skäl. Ett av skälen kan vara att organisationerna genom att ha inflytande i förvaltningen kan verka för sina egna medlemmars intressen. Ett annat att de får tillgång till information som de kanske annars inte skulle ha tillgång till. Ytterligare skäl kan vara att organisationerna, genom att själva delta i förvaltningen, undgår att politiken genomförs av tjänstemän över vilka inte har något inflytande (Rothstein 1992 s. 61-62).

Nu har organisationerna dock fått ett betydligt minskat formellt inflytande. Från att de har suttit med i styrelsen har organisationerna fått en minskad roll. Den nya rollen innebär att ASS innan den beslutar om föreskrifter eller i förvaltningsärenden av större vikt skall samråda med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer (SFS 1992:954). Eftersom organisationerna inte längre representeras i myndigheternas styrelse borde de heller inte längre ha lika stort inflytande. En hypotes blir alltså att organisationernas inflytande i myndigheten har minskat kraftigt. Vidare är det dock relativt säkert att anta att organisationerna fortfarande har intresse av att verka för sina medlemmar. Utifrån detta blir en annan hypotes att organisationerna tvingats förändrat sin strategi för hur de ska kunna påverka myndigheten i fortsättningen.

2. BAKGRUND - KORPORATISM OCH AVKORPORATISERING

2.1 HISTORIK

Under korporatismens uppbyggnadsskede som sträcker sig från 1900-1935 (Lewin 1992 s. 39) identifierar Lewin fem former där organisationer medverkar inom den offentliga verksamheten. De fem olika formerna är (Lewin 1992 s. 62):

- medverkan i kommittéarbete
- medverkan i remissarbete
- medverkan i verksstyrelserna
- medverkan på lokal nivå
- medverkan genom överenskommelser

I uppsatsen kommer endast en av de fem formerna att behandlas, nämligen medverkan i verksstyrelser och då närmare bestämt parternas medverkan i Arbetarskyddsstyrelsen. Under 1900-talet har andelen lekmannastyrelser ökat inom statsförvaltningen, 1946 hade 28% av de centrala ämbetsverken en lekmannastyrelse, 1974 hade siffran ökat till 74% (Lewin 1992 s. 66).

Från 1960 och ungefär tio år fram ökade antalet lekmannastyrelser kraftigt främst på grund av ny- och ombildning av många verk. Det är intressant att se att antalet lekmannastyrelser ökade så pass kraftigt trots att det från statsmakterna inte fanns något beslut att införa lekmannastyrelser (SOU 1985:40 s. 104). Ändå fick Sverige i stor utsträckning lekmannastyrelser i sina myndigheter. Eftersom det inte fanns något beslut om att myndigheterna skulle ha lekmannastyrelser saknades det även principer för hur dessa skulle sättas samman. Frånvaron av principer har lett till att myndigheter med likartade uppgifter har fått styrelser med vitt skilda sammansättningar (SOU 1985:40 s. 151). Sammansättningarna verkade dock ha något slags mönster och det går att urskilja tre huvudmotiv till varför man valde en lekmannastyrelse, nämligen behov av sakkunskap, medborgerligt omdöme och partsrepresentation (SOU 1985:40 s. 106).

Under 1970- och 1980-talet började kritik riktas mot korporatismen. Kritiken kom från SAF och 1985 förklarade SAF att de ville bryta med den (Lewin 1992 s. 104-105). I sitt remissyttrande till SOU 1985:40 skriver SAF att huvudskälet till att de inte tycker att intresseorganisationerna skall representeras i myndigheternas styrelser är att det måste finnas ett klart samband mellan beslut och ansvar. Det yttersta ansvaret för myndigheternas beslut ligger på politikerna och inget politiskt ansvar kan utkrävas av intresseorganisationerna (Ds C 1986:4 s. 147). Efter utredningar och remissyttranden både för och emot korporatismen togs ett beslut om att parterna från den 1 juli 1992 inte längre skall representeras i myndigheternas styrelser (prop 91/92:123). Från och med nu skall endast medborgerligt omdöme och sakkunskap ligga till grund för nominering till en plats i verkens styrelser. Även om det nu finns ett beslut på att parterna inte skall representeras i verksstyrelser verkar det som om debatten kommer att fortsätta, det finns de som vill ha tillbaka den gamla ordningen med organisationernas medverkan i verksstyrelser (se vidare KU 1995/96:KU1).

2.2 ORGANISATIONERNAS SVAR PÅ SOU 1985:40

2.2.1 Inledning

För att läsaren skall få en sammanfattande bild av organisationernas åsikter kommer en redovisning av organisationernas remissyttranden över verksledningskommitténs betänkande *SOU 1985:40, Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning* att göras. I remissyttrandena finns flera olika avsnitt där organisationerna och andra remissinstanser har kommenterat betänkandets olika delar. Här kommer dock endast en redovisning att beröra de punkter som är intressanta för uppsatsen (det gäller Ds C 1986:4 s. 131-154). Det gäller alltså verksledningskommitténs rekommendationer att partsintressen inte skall vara företrädare i myndigheternas styrelser (Ds C 1986:4 s. 26).

2.2.2 LO

LO avvisar förslaget om att partsrepresentation i vissa myndigheter skall avskaffas. Poängen med den svenska modellen är att partsintressena spelar en viktig roll i en strävan mot samförstånd, intresseavvägning och samhällsansvar. Organisationsföreträdarna är inte bara representanter för organisationens egenintresse utan LO menar att de i många fall även representerar medborgare, anställda och konsumenterna i allmänhet. LO hävdar också att om partsrepresentationen avskaffas offras, i till exempelvis Arbetarskyddsstyrelsen fall, den samlade kunskap som finns hos olika skyddsombud, skyddskommittéer och centrala skyddsexperter. Riskerna finns även att engagemang som finns hos organisationerna att föra ut myndighetens beslut och önskemål går förlorat. LO avvisar även förslaget om införandet av ett organ av rådgivande karaktär som ersättning för representationen i styrelsen eftersom LO inte ser sig som företrädare för snäva egenintressen. Om organisationerna endast får representation i ett rådgivande organ leder det till att man omöjligt kan ha lika hög prioritet på det arbetet. Det är just kombinationen av beslutsfattande och kunskaps- och erfarenhetsutbyte som får organisationerna att satsa så mycket tid, möda och kvalificerad representation på myndighetskontakterna.

LO konstaterar dock att de inte önskar representation i alla sammanhang. Organisationsrepresentation skall inte införas ofreflekterat överallt. Värde i medverkan från organisationerna skall bestå i att de skall kunna tillföra kunskaper direkt från arbetslivet. LO kan även representera konsumenterna i allmänhet på grund av sin kunskap om medlemmarnas levnadsstandard, köpkraft och konsumtionsbehov. Vidare kan organisationerna bidra till att föra ut myndighetens ställningstaganden och underlätta verksamheten på fältet och skapa förståelse för motiven för myndighetens agerande. Allt detta bidrar till en konstruktiv samverkan med myndighetens ledning och motpartens representanter som kan bidra till både effektivitet i myndigheten, bättre kvalitet på besluten och en positiv samverkans effekt på hela samhällsklimatet.

2.2.3 TCO

TCO menar att organisationer som t ex LO och TCO inte kan agera utifrån snäva egenintressen. Erfarenheterna visar också att organisationerna har ett brett samhällsansvar. Vidare menar TCO att det är en styrka för myndigheten att det som anförts av styrelsen

genom ledamöterna utgår från väl förankrade och genomtänkta ståndpunkter. TCO pekar även på att medverkan i verksstyrelserna inte är ett självändamål. Det finns både för- och nackdelar för de fackliga organisationerna. En fördel är att ledamotskap ger tillfälle att bygga upp kunskanden i de för myndigheten speciella frågorna. En nackdel är att medverkan kan uppfattas som att TCO kompromissar om de fackliga ståndpunkterna. Även TCO, liksom LO, påstår att de inte vill vara representerade i alla styrelser. De strävar efter att koncentrera verksamheten till de centrala fackliga bevakningsområdena. TCO hävdar att ett avvecklande av lekmannastyrelserna bland annat kan leda till att olika former av icke öppet redovisad påverkan på myndigheterna sannolikt ökar, som exempel ges lobbyverksamhet. Interesseorganisationernas medverkan i styrelserna har varit ett uttryck för organisationernas ansvarstagande för det svenska samhällsbyggandet. Genom att ställa sig utanför kan organisationerna lättare profilera sina krav och öka sin strävan efter att maximera sina intressen och att konfrontationsnivån i samhället ökar. TCO avvisar kommitténs förslag om att lekmannastyrelser skall ersättas av förhandlingsdelegationer.

2.2.4 SACO

SACO skriver att det i vissa myndigheters styrelser finns ett klart intresse för att ha partsföreträdare, bland annat nämns Arbetarskyddsstyrelsen. Genom att företrädare för centralorganisationerna bereds plats i de namngivna styrelserna kan väsentliga frågor förankras.

2.2.5 SAF

SAF säger i sitt remissvar att de delar verksledningskommitténs uppfattning om att intresseorganisationer ej bör representeras i myndigheters styrelser. De anger att huvudskälet är att det måste finnas ett klart samband mellan beslut och ansvar. Genom att det går att utkräva ansvar av demokratiskt valda politiker men inte av intresseorganisationer bör de heller inte vara med och fatta beslut. SAF menar också att det är politikernas uppgift att väga samman olika bedömningar och ståndpunkter i politiska beslut. Organisationernas uppgift är att företräda sina särintressen. Om särintressena tillåts medverka i myndigheternas beslut får de enligt SAF oproportionerligt stort inflytande på de politiska besluten. SAF pekar också på att organisationers medverkan i myndighetsbeslut leder till problem. Företrädarna för organisationerna får dubbla lojaliteter och oklara mandat. SAF påpekar dock att de fortfarande har intresse av fortlöpande kontakter med myndigheter. Därför föreslår SAF att permanenta rådgivande organ inrättas i ett antal nämnda myndigheter, bland annat ASS. Dessa organ, föreslår SAF, skall vara sammansatta av ett litet antal representanter för de närmast berörda organisationerna. Det rådgivande organet skall ledas av myndighetens chef och ge ingående information om mål, resurser och verksamhet till representanterna före myndighetens beslut. Ledamöternas i rådet bör även själva kunna ta upp frågor samt i skälighets omfattning få utredningar gjorda av myndigheten. Rådet skall även kunna kompletteras med tillfälliga arbetsgrupper.

2.2.6 Kommunförbundet

Kommunförbundet förordar att nuvarande lekmannastyrelser behålls. De anser det viktigt att i styrelsearbetet kunna få ta del av och diskutera olika partsföreträdarnas synpunkter. Att upprätthålla kontakten på styrelsenivå bör bidra till att förankra myndighetens verksamhet och beslut bland viktiga intressegrupper.

2.2.7 Landstingsförbundet

Landstingsförbundet anser att regeringen med underordnade myndigheter som instrument skall förverkliga de politiska besluten. Därför ser Landstingsförbundet inga skäl till att intresseorganisationerna skall ha representanter som bevakar olika särintressen i verksstyrelsen. Det finns inget utrymme för kompromisser om innehållet i de fattade politiska besluten.

2.2.8 Sammanfattning

Av ovanstående remissyttranden kan utläsas att det egentligen bara är SAF och Landstingsförbundet som delar verksledningskommitténs uppfattning om att intresseorganisationerna inte bör representeras i myndigheternas styrelser. De fackliga organisationerna hävdar att det finns stora fördelar med partsrepresentationen såsom kunskap och genom att deras medverka underlättar genomförandet av de olika besluten. De konstaterar dock samtidigt att de inte vill vara representerade i alla styrelser, utan endast i de myndigheter där de kan göra nytta genom att representera sina medlemmar. Både TCO och SAF pekar på att det finns nackdelar med partsrepresentationen. De hänvisar till de problem som kan uppstå när organisationen vill sträva åt ett håll, men myndigheten åt ett annat. Detta kan leda till att representanten tvingas vara med och fatta beslut som kan strida mot organisationens policy. TCO menar bland annat att det kan uppstå påstående om att de kompromissar med de fackliga ståndpunkterna. SAF menar att det var just denna motsättning som gjort att de inte längre vill representeras i styrelserna. Ytterligare skillnader mellan facket och SAF är vilka de anser sig representera. Både LO och TCO hävdar att de inte endast är företrädare för sina egenintressen, medan SAF å sin sidan hävdar att deras uppgift är just att representera särintressena.

2.3 ARBETARSKYDDSTYRELSENS VERKSAMHET OCH STYRELSE

Arbetskyddsstyrelsen är den centrala förvaltningsmyndigheten för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor och chefsmyndighet för Yrkesinspektionen. I ASS uppgifter ingår bland annat att utveckla verksamheten inom Arbetskyddsverket (vilket består av Arbetskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen). ASS har också som uppgift att ta de initiativ till utveckling på arbetsmiljöområdet som krävs, samt ha den centrala tillsynen över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. Andra uppgifter som ASS har är att meddela föreskrifter och allmänna råd, framställa och sprida information, samt ansvara för ett informationssystem om arbetsskador. ASS kompletterar även lagen med föreskrifter som närmare anger krav och skyldigheter. Man ger även råd och upplysningar om tillämpningen av arbetsmiljölagstiftningen (KORTA FAKTA, Arbetskyddsstyrelsen + Yrkesinspektionen = Arbetskyddsverket).

Arbetarskyddsstyrelsen är en av Sveriges ca 170 myndigheter och samtidigt en av de fem viktigaste. De andra fyra viktigaste myndigheterna är Arbetsmarknadsstyrelsen, dåvarande Skolöverstyrelsen, dåvarande Universitet och Högskoleämbetet (UHÄ) och Riksförsäkringsverket. Tillsammans berör dessa myndigheters verksamhet i hög grad välfärdspolitiken. De har tillsammans även en stor andel av den totala statsbudgeten (1983/84 34%). Regler och bestämmelser om arbetarskydd beslutas inte av riksdag och domstolar utan dessa lagar är exempel på ramlagstiftning. De detaljerade reglerna för arbetarskydd utfärdas av Arbetarskyddsstyrelsen (Rothstein i Farväl till korporatismen s. 48-49).

Fram till halvårsskiftet 1992 satt representanter för parterna i ASS styrelse. I och med att riksdagen beslutade att parterna inte längre skulle sitta med i myndigheters styrelser skedde en förändring. Antalet ledamöter minskade från tidigare elva (SFS 1988:730) till sju (SFS 1992:954). Vidare infördes en ny paragraf, § 19, som innebär att Arbetarskyddsstyrelsen innan den beslutar om föreskrifter eller förvaltningsärenden av större vikt skall samråda med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer (SFS 1992:954). Den nya paragrafen ledde till att ASS bildade ett samråd där parterna nu är representerade. De ledamöter som sitter i den nuvarande styrelsen är utsedda av regeringen (SFS 1992:954). Det är heller inte längre organisationer som nominerar styrelseledamöter utan det görs numera av partierna (intervju Bertil Remaeus, ASS).

2.4 DE TVÅ SAMRÅDEN

Rent organisatoriskt består samrådet av representanter för fyra arbetsgivar- och fyra arbetstagarorganisationer. Det är samma organisationer som tidigare satt med som partsrepresentanter i styrelsen, i vissa fall har dock personerna bytts ut. När Arbetarskyddsstyrelsen skulle införa de nya samråden beslutades att det skulle vara två skilda samråd, ett för arbetstagarna och ett för arbetsgivarna. Som det fastslås i SFS 1992:954 är ASS numera bara skyldiga att samråda med parterna när det gäller föreskriftsärenden och viktigare förvaltningsbeslut. ASS har dock själva utökat samrådet till att omfatta den föredragningslista styrelsen har (intervju Bertil Remaeus, ASS).

Själva samrådsmötet hålls ungefär en vecka före varje styrelsemöte. Då träffar ASS parterna, de ena på förmiddagen och de andra på eftermiddagen, och går igenom den föredragningslista som kommer att tas upp under styrelsemötet. Från ASS sitter Bo Bylund, generaldirektören, Bertil Remaeus, överdirektör, samtliga tre avdelningschefer och rättschefen med (intervju Bertil Remaeus, ASS). Under samrådet tas minnesanteckningar där de olika parternas yrkanden tas upp. Anteckningarna distribueras sedan till ledamöterna i styrelsen för att säkerställa att den får uppgifter om var parterna står (intervju Bertil Remaeus, ASS). Styrelsen fattar sedan beslut utan ytterligare inblandning från samråden. Samråden skall alltså endast fungera som ett organ där parterna har möjlighet att uttrycka sina synpunkter.

3. ORGANISATIONERNAS INFLYTANDE OCH AGERANDE I DET "NYA" ASS

3.1 INLEDNING

I teoriavsnittet diskuterades att avkorporatiseringen borde leda till en stor förändring för de organisationer som tidigare satt med i myndigheternas styrelser. Den resterande delen av kapitlet ägnas åt att försöka kartlägga förändringen på tre områden. Relationen till den andra parten, organisationernas förändrade inflytande på myndigheten samt hur organisationerna förändrat sina sätt att påverka myndigheten.

3.2 FÖRÄNDRADE RELATIONER MELLAN PARTERNA

Tidigare redovisades hur samrådet fungerar och hur dess kontakter med styrelsen sker. Det kan nu vara intressant att se hur organisationerna ser på samrådet och hur deras relation till den motstående parten förändrats. Nedan redovisas några av kommentarerna.

"Vi är så vana att umgås som parter. Egentligen tycker vi att det är bättre att man träffas samtidigt. Ändå kan jag tycka att den här formen blivit ganska hygglig. Här får vi diskutera med ASS tjänstemän." (intervju Kerstin Hildingsson, SACO)

SACO föredrog partsrepresentation då de hade möjlighet att träffa motparten och kunde diskutera olika synpunkter med dem. Ändå accepteras samråden som de är utformade i nuläget och SACO tyckte att det fungerar ganska bra. SAF å andra sidan ser det bara som positivt att de inte längre sitter med i styrelsen.

"Vad jag kan se på min egen erfarenhet så upplever jag samrådet som mycket bättre än att sitta i styrelsen. I styrelsen kunde den situationen uppstå att under styrelsesammanträdet blev en lång och invecklad detaljdiskussion om olika formuleringar och regler i förslaget. Här satt arbetsgivarsidan och arbetstagsidan på var sin sida om bordet och diskuterade. Detta tycker jag var alldeles tokigt. Numera när vi har samrådet separat, vilket jag tycker är bättre, slipper man det här att vi på något sätt sitter och förhandlar eller diskuterar i detalj, nu är rollerna renodlade. Vi arbetsgivare företräder arbetsgivarsidan, vi företräder det privata näringslivet och företagen och försöker ge våra synpunkter på hur de skulle drabbas av vissa regler." (intervju Mats Holmgren, SAF)

SAF avstår alltså gärna från diskussioner med motparten eftersom de anser att det inte finns någon anledning till det då det enligt SAF är upp till myndigheten att fatta besluten. SAF menade också att deras uppgift i ASS är att representera sina medlemmar och det gör de bäst om de står fria från styrelsen (intervju Mats Holmgren, SAF). LO ansåg, liksom SACO, att det vore bättre att parterna träffades för att diskutera och byta åsikter.

"Nu sker samrådet part för part. Ledningen gör sin dragning och sedan får vi ge vår syn på det. SAF har den inställningen att de inte vill i diskussion och kompromissa, utan de vill ge

sin syn på saken, klart slut. I styrelsen var det ofta så att det var en diskussion, en dialog, så kunde man kanske enas om en kompromiss. Det här beslutet tar vi. Men SAF vill inte gå in i en sådan diskussion. Det är en väldigt stor skillnad. Då kunde vi till slut efter en diskussion komma fram till ett beslut." (intervju Rolf Lindh, LO)

LO pekade på att förhandlingssituationen försvann när parterna inte längre träffar varandra utan möter ASS tjänstemän var för sig. Även TCO kommenterade det, men tyckte ändå att den nuvarande formen var mer renodlad och fungerade bra när i alla fall styrelsen får reda på deras synpunkter.

"Det blir ingen förhandlingssituation mellan arbetstagare och arbetsgivare i vilken ASS skall sitta emellan. Den nuvarande ordningen är mer renodlad. Avgörande invändningar från någon av parterna meddelas till styrelsen. Jag tycker att detta fungerar bra." (intervju Urban Ryadal, TCO)

Representanten från Arbetarskyddsstyrelsen sade sig även se en skillnad under styrelsemötena. Från att tidigare ha varit förutsägbara med arbetsgivare på ena sidan och arbetstagare på den andra har det nu blivit en öppnare diskussion där invändningar kan komma från vem som helst av styrelsens ledamöter, det är inte lika förutsägbart längre vem som kommer att säga vad.

"Det har blivit en öppnare diskussion. Förut var diskussionen ganska förutsägbar. Man visste vad arbetsgivarna skulle säga och man visste var arbetstagarna skulle säga. På något sätt blev styrelsedebatten ett sätt att få en kompromiss. Tidigare fanns en tendens att styrelsebehandlingen blev någon form av förhandling där det gällde att få ut föreskriften. Var parterna långt ifrån varandra blev resultatet någonstans där emellan." (intervju Bertil Remaeus, ASS)

ASS ville dock inte gå så långt att man drog slutsatsen att förändringen beror på den nya ordningen. De menade att det även kan bero på de personer som numera sitter i ASS styrelse (intervju Bertil Remaeus, ASS).

Ur ovanstående kommentarer går det att utläsa parternas syn på den tidigare styrelseformen och det nuvarande samrådet. Åsikterna skiftar förstärkt, bland annat beroende på vilken inställning organisationerna har till partsrepresentation. SAF som var den organisation som började dra sig ur är naturligtvis ganska negativa till partsrepresentation, vilket också återspeglas i intervju svaren. LO var i motsats till SAF inte speciellt intresserade av att avbryta partsrepresentationen. Av intervju svaren kan utläsas att LO tyckte att det fungerade bra tidigare, men att det även fungerar med den nuvarande formen. Kanske godtar LO den nuvarande formen för att det är så det är just nu, samtidigt kanske de försöker bilda opinion för att återinföra partsrepresentationen.

Det övergripande intrycket som framträdde under intervjuerna var att de flesta intervjuade accepterade den nya ordningen med tvåseparata samråd. Alla var naturligtvis medvetna om den förändring som skett och hur den påverkat deras förhållande till den andra parten. Tidigare satt parterna mittemot varandra vid styrelsebordet och var mer eller mindre tvungna att komma överens. Nu träffas de inte alls eftersom de sitter i skilda samråd. Det spelar inte någon roll hur bra argument de har för sina synpunkter eftersom motparten inte tar del av dem och olika synpunkter leder inte längre till en diskussion. Numera får parterna förlita sig på att styrelsen tar åt sig de synpunkter och argument som framförts och hoppas att den skall tycka att deras argument är de bästa.

Främst LO och SACO som tog upp att det var bättre som det var tidigare, när parter träffades gemensamt och diskuterade sig fram till ett gemensamt beslut. SAF menade å sin sidan att det inte är deras uppgift att komma överens med arbetstagsidans. SAF:s uppgift är att föra fram sina medlemmars synpunkter och inget annat. De flesta intervjuade verkade dock nöjda med det faktum att de faktiskt fortfarande finns en möjlighet att diskutera med och föra fram sina synpunkter till ASS tjänstemän.

3.3 FÖRÄNDRAT INFLYTANDE I MYNDIGHETEN

Det föregående avsnittet visar på att organisationernas inflytande över varandra minskat i och med att parterna inte längre sitter med i styrelsen. Frågan är nu hur organisationernas inflytande i myndigheten förändrats? En hypotes som ställdes upp i teoridelen var att avkorporatiseringen har lett till att organisationernas inflytande i myndigheten minskat kraftigt. Hypotesen grundar sig på att det finns flera skäl för organisationerna att delta i förvaltningen. Några av skälen som togs upp var att organisationerna kan verka för sina egna medlemmar, att de får tillgång till information som de inte annars skulle ha tillgång till samt att organisationerna, genom att själva delta i förvaltningen, undgår att politiken genomförs av tjänstemän över vilka de inte har något inflytande. När beslutet fattades om att parterna inte skall representeras i styrelserna utan endast tillfrågas i viktigare ärenden borde alltså organisationerna fått ett betydligt minskat inflytande.

De intervjuade sade sig märka en skillnad i sitt inflytande mot tidigare. Det verkade dock mest vara på pappret och de flesta ansåg att deras inflytande endast minskat marginellt, vilket kan utläsas ur följande kommentarer.

"Inflytandet har minskat i någon slags formell bemärkelse men informellt tycker jag inte det. Jag uppfattar den här ordningen som att vi faktiskt kan påverka. Därför att vi kan föra fram vår mening. Vi kan föra fram våra åsikter och argumentera. Vi kan bidra med bakgrundsmaterial och så vidare. Men vi kan också till exempel begära att få en fråga bordlagd för att vi skall kunna skaffa mer argument och underlag. Det har hänt vid ett flertal tillfällen, att vi till exempel tyckt att en fråga inte är tillräckligt förberedd. Vi har också kunnat påverka vissa formuleringar i föreskrifter innan man antagit dem. Så i en slags bemärkelse uppfattar jag inte att vi påverkar mindre." (intervju Kerstin Hildingsson, SACO)

SACO konstaterade att inflytandet mest verkar minskat i formell bemärkelse. I samrådet kan parterna föra fram sina synpunkter och åsikter och fortfarande finns möjligheten att

bordlägga ärenden om de vill skaffa ytterligare underlag. SAF tyckte att de fortfarande hade det största inflytandet i den viktigaste delen av ASS arbete, föreskrifterna. SAF ser här som sin uppgift att bidra med sakkunskap.

"Vår uppgift är i första hand att bistå med sakkunskap så att föreskrifterna blir tydliga och klara och går att följa och inte orsakar orimliga kostnader. Därvidlag är det ingen skillnad gentemot tidigare. Den stor skillnaden är att vi numera inte sitter med vid bordet när styrelsen fattar besluten. Ibland tar de hänsyn till vad vi tycker och ibland inte. Det finns båda sorterna. Framförallt skulle jag vilja säga att de tar hänsyn till vad vi tycker när det gäller föreskriftsärenden." (intervju Mats Holmgren, SAF)

SAF konstaterade att inflytandet minskat då de ej är med och fattar beslut längre. SAF påpekade dock att styrelsen tar stor hänsyn till parternas synpunkter. Landstingsförbundet, liksom SACO, tyckte också att inflytandet mest minskat i formell mening. Representanten från Landstingsförbundet hade dock inte samma möjlighet att jämföra som flera andra då han är ny, både i förbundet och i ASS.

"Utan att kunna jämföra är jag inte säker på att man i praktiken påverkar mindre nu. Jag tror inte det är någon större skillnad." (intervju Stefan Hult, Landstingsförbundet)

Även TCO tyckte att de fortfarande har stort inflytande i föreskriftsarbetet. TCO pekade dock på att det krävs att man är med från början för att kunna påverka. Har det gått så långt att samrådet informerats kan det ibland vara för sent att påverka. Det måste ses som en skillnad i jämförelse mot hur det var tidigare. Då hade parterna möjlighet att påverka beslutet ända in i det sista, så i den bemärkelsen har inflytandet minskat.

"När det gäller föreskrifterna tycker jag nog att vi har ett stort inflytande." "Mycket av det jobb vi har tillsammans med styrelsen är föreskriftsarbete och där är det oftast så att man inbjuder till olika former av gruppverksamheter innan man kommer fram till ett förslag. Detta förslag används för att inbjuda parter till samråd. Det är inte bara TCO och de andra arbetstagarparterna utan även andra intresseorganisationer berörs, till exempel branschföreningar. Har vi synpunkter som inte beaktats i föreskriftsarbeten kan vi ta upp dessa i samrådet. Men då har vi mindre påverkansmöjlighet, det gäller att vara med från början." (intervju Urban Ryadal, TCO)

När det gäller LO är det svårare att avgöra vad de ansåg. Men eftersom LO-representanten tog upp sätt att utöva inflytande på som de använde även tidigare, till exempelvis möjlighet till att begära bordläggning, är det inte alltför våghalsigt att påstå att LO inte heller ansåg att deras inflytande minskat i någon större utsträckning.

"När det gäller ASS och enskilda ärenden där så finns det ett drag som alltid kommer att bestå. Om vi vill bordlägga för att vi tycker att ärendet behöver beredas mer eller att vi behöver ta kontakt med berörda förbund. Den typen av krav tillmötes går man alltid.

Men det är alltid frågor där vi har olika meningar. ASS har ett samråd med arbetsgivarna som har en helt annan uppfattning än vi. Den enda chansen att ge vår mening till känna är att begära att få in vår mening i de minnesanteckningar som skrivs. Då får styrelsen del av vad vi har sagt och tyckt. I något fall har det hänt att vi bifogat en egen skrivelse." (intervju Rolf Lindh, LO)

Formellt har organisationernas inflytande minskat. Flera intervjuade påpekade dock att de fortfarande har kvar sitt inflytande i de arbetsgrupper där föreskriftsförslagen arbetas fram. Eftersom föreskriftsarbetet ses som ett av de viktigaste arbetet i ASS så ansåg parterna att de fortfarande har ett ganska stor inflytande så länge de kan påverka detta arbete. Det är mycket troligt att parterna vet att deras synpunkter är viktiga för ASS arbete, något som också Bertil Remaeus (ASS) påpekar i intervjun "Det är oerhört centralt för Arbetarskyddsverkets verksamhet att jobba tillsammans med parterna." Även andra intervjuade har påpekat samma sak. ASS har inget intresse av att ta fram föreskrifter och regler som inte parterna kan acceptera. Risken finns då att det uppstår konflikter och arbetet i ASS försvåras.

Det är dock viktigt att hela tiden hålla i minnet att undersökningen baserar sig på intervjuer och vilka svårigheter att tolka materialet det för med sig. En summering av intervjuerna i det här avsnittet leder fram till slutsatsen att organisationerna inte tyckte att deras inflytande minskat i någon större utsträckning. Främsta anledningen till att intervjupersonerna inte ansåg att deras inflytande minskat beror på att de fortfarande har möjlighet att utöva inflytande vid framtagningen av föreskrifterna. Eftersom parterna inte förändrat sitt arbete i de viktiga arbetsgrupperna i någon större utsträckning så ansåg de att de ändå har kvar ett stort inflytande. Inflytandet har minskat något eftersom parterna inte längre behöver komma fram till ett beslut eller har möjlighet att påverka ett beslut i ett sent skede. Vid en tillbakablick på teorin kan man se att organisationerna fortfarande har möjlighet att till en viss del verka för sina egna medlemmars intressen. De har även genom samråden tillgång till information som de inte annars skulle ha.

Organisationernas inflytande i myndigheten har alltså inte enligt de intervjuade minskat i någon större utsträckning. För att ytterligare kunna fastslå resultatet skulle en jämförelse mellan minnesanteckningarna och styrelsen beslut kunna göras. Genom att se på de minnesanteckningar som tagits vid samråden och jämföra de med styrelsens beslut kan man klargöra hur mycket inflytande organisationerna har idag. Är det så att styrelsens beslut är en kompromiss mellan parternas synpunkter kan slutsatsen bli att inflytandet inte minskat i någon större utsträckning. Det är bara andra personer som kompromissar.

3.4 NYA STRATEGIER OCH PÅVERKANSSÄTT

Även om slutsatsen i det ovanstående avsnittet blev att organisationernas inflytande faktiskt inte har minskat kraftigt kan det ändå vara intressant att se om organisationerna förändrat sina strategier för att påverka myndigheterna. De borde gjort det för att även i fortsättningen kunna vara säkra på att ha möjlighet att verka för medlemmarnas intressen. Parterna kan visserligen inte längre påverka besluten i lika stor utsträckning som tidigare men fortfarande finns möjligheten kvar för organisationerna att framföra sina synpunkter och argumentera för dem. Organisationerna kan sedan bara hoppas på att styrelsen skall tycka att deras synpunkter är relevanta och besluta därefter. Den andra hypotesen var därför att avkorporatiseringen har tvingat organisationerna att förändrat sina strategier för hur de ska kunna påverka myndigheten i fortsättningen.

Under intervjuerna med de olika organisationer har det framkommit att det ofta inte finns någon förändrad strategi.

"När det gäller strategierna har inget förändrats kan man säga. Den stora skillnaden är att vi numera inte sitter med vid bordet när styrelsen fattar beslut. Men i alla andra avseenden tycker jag att vår strategi är densamma och vårt arbete görs i stort sett på samma sätt." (intervju Mats Holmgren, SAF)

SAF menade att deras strategi inte direkt förändrats men att den stora skillnaden är att de inte är med och fattar besluten längre. Annars har arbetet fortsatt som tidigare. Samma sak säger Landstingsförbundet. Strategin är inte förändrad och arbete fortsätter som förut.

"Någon strategi finns inte. Jag tror inte det är någon större skillnad och jag tror inte det föranlett oss att jobba på något annat vis." (intervju Stefan Hult, Landstingsförbundet)

Inte heller Landstingsförbundet har förändrat sin strategi. Det verkar som om organisationerna har fortsatt att arbeta som vanligt. Kanske är det så att de förändrat sitt sätt att påverka myndigheten utan att vara medvetna om det. Kanske det till och med är så att de tar mer kontakt med myndighetens ledning och tjänstemän, utan att direkt reflektera över det. Därför är det intressant att konstatera att representanten från ASS inte heller tyckte att samarbetet minskat.

"Vi har samverkan med både arbetsgivare och arbetstagare. Men den har inte blivit mindre sedan parterna försvann ur styrelsen." (intervju Bertil Remaeus, ASS)

Den enda person som ansåg att organisationen förändrat sin strategi var LO:s representant. Intervjupersonen menade att det finns en strategi. Troligtvis gäller även samma strategi hos de andra organisationerna även om de inte nämnde det, att de vill påverka. LO sade dock att de har ändrat sin strategi till en viss del, de tar fler informella kontakter nu.

"Strategin är ju att försöka påverka myndigheterna i alla fall. Det blir ju mer informella kontakter. Till exempel att man träffar ledningen på olika sätt." Intervjuarens fråga: Inbjuder till seminarier och liknande? "Javisst, och direkt kontakt med ledningen." (intervju Rolf Lindh, LO)

Att de vill försöka påverka myndigheter stärker den hypotes som skall prövas. Viljan att påverka finns fortfarande kvar hos organisationerna. När det gäller sättet på vilket organisationerna försöker påverka myndigheten uttalade de intervjuade visserligen inte direkt att det inte skiljer sig från hur det var tidigare, men av svaren kan man dra slutsatsen att det inte förändrats. De tar upp påverkanssätt som fanns även tidigare vilket borde tyda på att de använder sig av samma sätt som förut.

"Vi kan också begära att få en fråga bordlagd för att vi skall kunna skaffa mer argument och underlag. Vi har också kunnat påverka vissa formuleringar i föreskrifter innan man antagit dem." (intervju Kerstin Hildingsson, SACO)

SACO:s representant konstaterade att det finns en möjlighet att bordlägga frågor och att påverka föreskrifterna. Det är möjligheter som fanns även tidigare och alltså har inte mycket förändrats. Även SAF säger att samarbetet fortsatt som tidigare. Inte heller kontakterna med myndigheten har minskat.

"När det gäller samarbetet med myndigheter så sker det på stort sett samma sätt som tidigare." "Jag skulle vilja uttrycka det så att våra kontakter och vår samverkan med myndigheterna är minst lika stor nu som tidigare." (intervju Mats Holmgren, SAF)

LO sade tidigare att de har mer informella kontakter med ASS nu när de sitter med i samrådet. Det tyder på att LO har förändrat sitt sätt att påverka. Även LO, liksom SACO, tog upp det faktum att de kan bordlägga ärenden, en möjlighet som alltså funnits sedan tidigare.

"När det gäller ASS och enskilda ärenden där så finns det ett drag som alltid kommer att bestå. Om vi vill bordlägga för att vi tycker att ärendet behöver beredas mer eller att vi behöver ta kontakt med berörda förbund." (intervju Rolf Lindh, LO)

TCO pekade på att de genom samrådet får information om vad som skall ske. Genom att organisationerna tidigt har tillgång till denna information kan de lättare påverka ASS genom att föra fram sina synpunkter och ta initiativ till diskussioner. Redan innan avkorporatiseringen fick naturligtvis organisationerna information tidigt, men då genom styrelsens arbete. Här har alltså inte heller skett någon direkt förändring.

"I samband med att vi får informationer, ganska långt i förväg, så kan vi naturligtvis ta initiativ till en diskussion om vi vill med ledningen för ASS och de avdelningschefer som berörs." (intervju Urban Ryadal, TCO)

Visserligen framgår det inte klart av svaren att organisationernas sätt att påverka myndigheten inte förändrats. Det är ett problem som hör intervjuer till. Det går inte alltid att bara se själva orden, ibland måste man läsa mellan raderna. Eftersom de intervjuade tog upp påverkanssätt som bordläggning av frågor, information och påverkan i föreskriftsarbetet vilka även förekom tidigare kan slutsatsen dras att ingen större förändring skett. LO-representanten sade dock att deras sätt att påverka myndigheten har förändrats på så sätt att de informella kontakterna sker oftare, samt att man inbjuder till seminarier och liknande. De flesta menade dock att de kontakter som tas med Arbetskyddsstyrelsens ledning och tjänstemän är kontakter som även skedde tidigare, de ser ingen direkt förändring.

Resultatet, att organisationerna inte förändrat sina strategier och påverkanssätt, kan verka förbryllande men har en stor del av sin förklaring i arbetsgrupperna. Alla organisationerna menade att framtagning av föreskrifter är bland de viktigaste uppgifterna ASS har. Det är i arbetsgrupperna som föreskriftsarbetet förbereds, här tas förslag till föreskrifter fram innan de skickas ut till remissinstanserna. Arbetet i arbetsgrupperna har inte förändrats sedan partsrepresentationen togs bort och ersattes av samråden. Det visste organisationerna redan när den nya ordningen infördes något som kanske gjorde att de inte brydde sig om att förändra sina påverkanssätt i någon större utsträckning. Organisationerna sitter alltså fortfarande med och tar fram föreskrifterna. Eftersom både representanter för arbetsgivare och för arbetstagare sitter med i arbetsgrupperna blir det i dessa grupper som det sker förhandlingar sker numera.

Enligt de personer som intervjuats har sättet att påverka myndigheten inte förändrats. Visserligen har parterna inte längre möjlighet att påverka beslutet in i det sista, men då parterna sitter med i de arbetsgrupper som tar fram föreskrifterna anser de att de ändå har ett stort inflytande i myndigheten. När det gäller föreskrifter går de när de är så gott som klara ut på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Även detta remissförfarande tycker de intervjuade är en viktig del i det sätt de påverkar myndigheten. På frågan om de har ändras sina sätt att påverka genom att de kanske tar andra informella kontakter svarade de flesta att de har andra kontakter med myndigheten. Det har dock alltid varit fallet eftersom det antal personer som arbetar med arbetsmiljöfrågor inte är så stort i Sverige. Detta leder automatiskt till att man har mycket kontakter med varandra.

3.5 SAMMANFATTNING

I kapitlet har intervjuerna behandlats på tre områden. Det första gällde den förändrade relationer mellan parterna som har uppstått som en följd av avkorporatiseringen. Framförallt LO och TCO var i sina remissvar till SOU 1985:40 mycket negativa till förslaget att partsrepresentationen skulle avskaffas och ersättas med ett rådgivande organ. Även SACO och Kommunförbundet var relativt negativa och det var egentligen bara SAF och Landstingsförbundet som hade en positiv inställning. Under intervjuerna kunde det dock konstateras att organisationerna tyckte att det nya samrådet fungerade bra. Detta innebär nödvändigtvis inte att alla parter numera föredrar ett samråd framför partsrepresentation, men det är intressant att notera att den skeptiska inställningen har minskat. De tre fackförbunden sade sig tycka att det var bättre när de kunde kompromissa

och diskutera med motparten. Främst SAF tyckte å andra sidan att det bara var positivt att slippa förhandlingssituationen och inte behöva sitta med i styrelsen längre. SAF sade sig gärna avstå från att diskutera med motparten eftersom de menar att det är upp till myndigheten att fatta besluten. SAF anser att det inte är deras uppgift att komma överens med arbetstagsidan. SAF:s uppgift är att föra fram sina medlemmars synpunkter och inget annat.

Det andra området som diskuterats gällde organisationernas inflytande i myndigheten. Hypotesen var att avkorporatiseringen har lett till att organisationernas inflytande i myndigheten har minskat kraftigt.

Under intervjuernas kunde konstateras att organisationernas inflytande i myndigheterna minskat något. Det verkar dock mest ha skett i formell mening. Organisationernas representanter sade sig inte ha uppfattat att deras inflytande minskat i någon större utsträckning. Sina uppfattningar baserar de på att organisationerna fortfarande sitter med i de viktiga arbetsgrupperna där föreskrifterna tas fram. Parternas medverkan i arbetet i arbetsgrupperna har inte förändrats och därför ansåg de att de fortfarande har kvar ett stort inflytande i myndigheterna. Organisationerna konstaterade dock att inflytandet har minskat något eftersom parterna inte längre är med och fattar beslut, men eftersom de finns fortfarande med i arbetsgrupperna och har i samråden finns möjligheten kvar att diskutera med ASS tjänstemän och framföra sina synpunkter till styrelsen. Organisationernas inflytande har dock inte minskat kraftigt, som hypotesen sade, därför kan hypotesen förkastas.

Det tredje och sista området som diskuterades i detta kapitel var hur organisationerna förändras sina strategier och påverkanssätt. Hypotesen var att avkorporatiseringen har tvingat organisationerna att förändra sina strategier för hur de ska kunna påverka myndigheten i fortsättningen.

När det gäller organisationernas förändrade sätt att påverka har inte heller det förändrats direkt. Även i detta fall hänvisade organisationernas företrädare till sitt deltagande i arbetsgrupperna. Arbetsgrupperna är en viktig väg att påverka myndigheten. Informella kontakter med myndigheten har de flesta organisationer, det har dock förekommit tidigare och har inte förändrats direkt efter avkorporatiseringen. Endast LO:s representant sade att de informella kontakterna med ASS sker oftare nu, de inbjuder även Arbetarskyddsstyrelsen till seminarier och liknande. Andra sätt att påverka är att organisationerna har möjlighet att bordlägga frågor. Det sker nu, men har också använts tidigare. De flesta representanterna menade ändå att de kontakter som tas med Arbetarskyddsstyrelsens ledning och tjänstemän är kontakter som man även hade tidigare, de ser ingen direkt förändring.

Under intervjuerna har det inte framkommit några direkta skillnader mellan organisationerna. De vill alla utöva inflytande på myndigheten och tycker alla att det egentligen inte har skett någon större skillnad. De sätt organisationerna använder sig av när de vill påverka myndigheten skiljer sig inte heller direkt åt. De sitter med i arbetsgrupperna, yttrar sig i samråden, och har en viss kontakt med myndighetens tjänstemän. Den stora skillnaden mellan arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna ses främst i deras remissyttranden. I remissyttrandena menade de fackliga organisationerna de inte kommer att ha lika stor möjlighet att engagera sig i myndighetens arbete om de inte sitter med i

styrelsen. De pekade också på att de inte representerar något speciellt särintresse, utan ett allmänintressen, och därigenom tar de samhällsansvar. Arbetsgivarorganisationerna, främst SAF eftersom de båda andra remissyttranden var ganska kortfattade, menade å andra sidan att de har till uppgift att representera särintressen. Man skulle kanske kunna anta att de inte har någon intresse av att ta ansvar för myndighetens beslut. SAF menade vidare att organisationerna inte skall vara med och fatta beslut då de inte är demokratiskt valda, och därför heller ej kan väljas bort. SAF sade sig samtidigt dock vara intresserade av att ha fortlöpande kontakt med myndigheten. Det var också SAF som lade fram ett förslag till hur detta skulle göras. Vad som framkommer av förslaget i SAF:s remissyttrande ser det ut som om det antagits till fullo.

För att mycket kortfattat sammanfatta slutsatserna kan sägas att beslutet att avskaffa partsrepresentationen i myndighetens styrelse har lett till en viss avkorporatisering i vissa avseenden. Organisationerna har inte längre någon beslutande rätt i myndigheten. Det förekommer heller ej längre några förhandlingar mellan parterna i myndigheten. Det viktigaste för organisationerna verkar dock vara att deras inflytande i arbetsgrupperna inte minskat.

4. AVSLUTANDE DISKUSSION

Från de resultat som undersökningen har givit kan utläsas att det inte har skett några genomgripande förändringar i organisationerna. De har fortfarande en relativt stor möjlighet att påverka myndigheten genom att de deltar i föreskriftsframtagningen och genom samråden. Att avkorporatiseringen inte föranlett organisationerna att åstadkomma några större organisatoriska förändringar framgår också ganska klart. De har fortsatt att arbeta på ungefär samma sätt som de gjorde tidigare. Vid en jämförelse mellan den avkorporatisering som genomförts och den definition av korporatism som gjordes alldeles i början av uppsatsen kan det ganska enkelt konstateras att vi fortfarande har korporatism i landet. Enligt definitionen skulle avkorporatisering innebära att organisationerna inte längre medverkade i offentlig verksamhets förvaltning och beslut. Så är inte fallet nu. Det har alltså enligt uppsatsens definition inte skett någon avkorporatisering. Snarare har korporatismen försvagats. Organisationerna deltar fortfarande i myndighetens förvaltning och beslut genom att de har inflytande i föreskriftsarbetet. Direkt deltar parterna dock inte längre i besluten, men indirekt gör de det genom arbetsgrupperna. Nu skall man inte alltid hänga upp sig på vad saker och ting kallas utan framförallt försöka se på de faktiska förändringen. Genom att organisationerna har möjlighet att påverka myndighetens arbete vid framtagning av föreskrifter verkar de flesta organisationer ganska nöjda med de nuvarande ordningen. Skulle emellertid denna möjlighet försvinna är det inte alls otroligt att röster skulle höjas från båda parter. Det är ju parternas medlemmar som berörs av föreskrifterna och på ett eller annat sätt får betala kostnaderna för dessa. Genom att partsrepresentationen försvunnit slipper organisationerna ta ansvar för besluten som fattas, samtidigt som de kan påverka de viktiga föreskrifterna.

Det är nog ganska rimligt att anta att den förändring som hypoteserna i uppsatsen antog skulle ha skett i större utsträckning först kommer att kunna skönjas om ett antal år, om de alls kommer att inträffa. Det är ju så att korporatism ingår i den svenska modellen och inte kanske förrän den är helt försvunnen kommer en förändring att ske. I framtiden kanske intresseorganisationerna inte kommer att vara intresserade av att påverka myndigheterna på samma sätt som de gör idag. Då kanske de kommer att använda sig av andra sätt att utöva inflytande, ett sätt kan vara lobbying, eller vad man vill kalla det.

5. KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

OTRYCKTA KÄLLOR

Personliga intervjuer med:

Granqvist, Hans, representant för Kommunförbundet i ASS samråd, 1995-12-04 (telefonintervju)

Hildingsson, Kerstin, representant för SACO i ASS samråd, 1995-12-11

Holmgren, Mats, representant för SAF i ASS samråd, 1995-11-29

Hult, Stefan, representant för Landstingsförbundet i ASS samråd, 1995-11-29

Lindh, Rolf, representant för LO i ASS samråd, 1995-11-29

Remaeus, Bertil, överdirektör på Arbetskyddsstyrelsen, deltagare på samtliga styrelsemöten, dock ej ledamot, 1995-12-07

Ryadal, Urban, representant för TCO i ASS samråd, 1995-12-04

TRYCKTA KÄLLOR

Ds C 1986:4, *Remissyttranden över verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985:40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, en sammanställning av civildepartementet

Regeringens proposition 1991/92:123, *om slopande av intresserepresentation i vissa statliga myndigheters styrelser*

SFS 1988:730, *Förordning med instruktion för arbetskyddsverket*

SFS 1992:954, *Förordning om ändring i förordningen (1988:730) med instruktion för Arbetskyddsverket*

SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, Huvudbetänkande från verksledningskommittén

LITTERATUR

Bäck, Mats & Möller, Tommy, *Partier och organisationer*, Andra upplagan (Stockholm: Publica, 1992)

Lewin, Leif, *Samhället och de organiserade intressena* (Stockholm: Nordstedts, 1992)

Petersson, Olof & Westholm, Anders & Blomberg, Göran, *Medborgarnas makt* (Stockholm: Carlsson Bokförlag, 1989)

Rothstein, Bo, *Den korporativa staten* (Stockholm: Nordstedts, 1992)

Öberg, PerOla, *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten* (Acta Universitatis Upsaliensis, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 122, 1994)

ÖVRIGA KÄLLOR

Assarson, Jan & Svensson, Torsten, *Att fråga och att svara, En introduktion till statsvetenskaplig metod* (Uppsala: Statsvetenskapliga Institutionen, 1995)

KORTA FAKTA Arbetarskyddsstyrelsen + Yrkesinspektionen = Arbetarskyddsverket

Farväl till korporatismen! Svenska Arbetsgivareföreningen 1991

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.*

