



Politiska institutioner och strategiskt agerande 6

Arbetslivsfonden och det moderna styrelseskicket

Har tjänstemännen för stor makt i målstyrda myndigheter?

En studie av brukarnas upplevelser av och åsikter om
Arbetslivsfonden

Kristina Tidestav

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. INLEDNING.....	1
1.1 Frågeställning.....	1
2. SYFTE, AVGRÄNSNING OCH MATERIAL.....	1
3. TEORIRAM.....	2
3.1 Bakgrund.....	2
3.2 Målstyrningens konsekvenser.....	3
3.3 Målstyrningens konsekvenser för den offentliga politikens legitimitet..	4
4. ARBETSLIVSFONDEN.....	4
4.1 Bakgrund.....	4
4.2 Syfte.....	5
4.3 Myndigheten Arbetslivsfonden och dess organisation.....	5
4.4 Ärendehandläggning vid Arbetslivsfonden i Uppsala län.....	6
5. METOD.....	8
5.1 Undersökningens uppläggning och genomförande.....	8
5.2 Teoretiska och operationella definitioner.....	9
6. RESULTAT OCH DISKUSSION.....	10
6.1 Läsanvisningar.....	10
6.2 Rättssäkerhet.....	10
6.3 Effektivitet och flexibilitet.....	15
6.4 Rättssäkerhet och flexibilitet och effektivitet.....	19
7. SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH SLUTSATSER.....	21
8.SAMMANFATTNING.....	23
REFERENSER.....	25
BILAGA.....	26

1. INLEDNING

1.1 Frågeställning

Den offentliga sektorn står idag inför betydande förändringar. Efter att under efterkrigstiden ha expanderat snabbt började den under 1970- och 1980-talen att allt mer ifrågasättas. Bakgrunden var för det första, att det bland medborgarna fanns ett utbrett missnöje med hur den offentliga verksamheten fungerade och för det andra, att den kostade för mycket.¹ För att å ena sidan kunna leva upp till allmänhetens ökade krav på bättre service och kvalitet och å andra sidan kunna genomföra sina uppgifter med minskade ekonomiska resurser, krävs således att formerna för den offentliga sektorns verksamhet omprövas.

Målstyrning har under senare år blivit ett nyckelord i den förvaltningspolitiska debatten och representerar ett led i förnyelsen av den offentliga sektorn. Målstyrningstekniken innebär, att politikerna fastslår de allmänna målen och därefter överlåter till förvaltningarna att på bästa sätt nå dessa. Målstyrningen kan således formellt ses som ett försök, att från statsmakternas sida kombinera kravet på politisk styrbarhet av förvaltningarna med betydande handlingsfrihet för tjänstemännen vid verkställandet av de politiska besluten. Det har dock visat sig, att det är tveksamt om kravet uppnås eftersom målstyrningen reellt kan innebära att makten förskjuts från politiker till tjänsteman, vilket också kan medföra nackdelar ur rättssäkerhetssynpunkt och fördelar ur flexibilitets- och effektivitetssynpunkt.² Eftersom dessa konsekvenser på sikt kan komma att påverka den offentliga politikens legitimitet är det av stor vikt att undersöka hur målstyrningen uppfattas av medborgarna, särskilt när tendensen är att målstyrningen tilltar. Ett lämpligt undersökningsobjekt är myndigheten Arbetslivsfonden, som byggde på långtgående målstyrning. Den inrättades 1990 och hade till uppgift att fördela 11 miljarder kronor till arbetsgivare som satsat på arbetsmiljöförbättrande åtgärder.³ Hur har då arbetsgivarna upplevt den långtgående målstyrningen? Har de upplevt att tjänstemännen haft stor makt, det vill säga har fördelar ur flexibilitets- och effektivitetssynpunkt och nackdelar ur rättssäkerhetssynpunkt funnits? I så fall har fördelarna uppvägt nackdelarna eller har tjänstemännen haft för stor makt? Det är frågeställningar som kommer att behandlas i denna uppsats.

2 SYFTE, AVGRÄNSNING OCH MATERIAL

Syftet med föreliggande uppsats är att kartlägga brukarnas upplevelser och åsikter om tjänstemännens makt i den målstyrda myndigheten Arbetslivsfonden.

¹Mellbourn (1986), s. 7ff.

²Petersson - Söderlind (1993), s. 227 ff.

³Gustavsen m.fl. (1995), s. 9.

Studien avgränsas till företag/förvaltningar som verkar i Uppsala län och som har varit i kontakt med samma Arbetslivsfond.

Det material uppsatsen bygger på är av två slag. För det första sådant material som finns tillgängligt oberoende av min uppsats och för det andra sådant som tillkommit till följd av min undersökning. I det första fallet är det dels läroböcker i förvaltningspolitik, dels proposition, uppsats och utredning om Arbetslivsfonden. I det andra fallet är det en enkätundersökning bland arbetsgivare som varit i kontakt med tjänstemännen på Arbetslivsfonden i Uppsala län och en djupintervju med dåvarande länsdirektören på Arbetslivsfonden i Uppsala län.

3. TEORIRAM

3.1 Bakgrund

"All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna."⁴ Så beskriver regeringsformen i korthet statsskickets grunder. Medborgarna fattar genom sina valda representanter de grundläggande politiska besluten. Dessa beslut har beretts av kunniga förvaltningstjänstemän och verkställs sedan av dessa. Denna huvudregel förutsätter, att de fattade besluten är precisa och inte kommer i konflikt med varandra. Den verkställande förvaltningen ska enligt demokratis regler inte ha någon handlingsfrihet utan bara mekaniskt verkställa de folkvaldas beslut.⁵

I praktiken är det dock inte så. Relationen mellan politiker och förvaltningstjänstemän är betydligt mer komplicerad och går i båda riktningarna. Politikerna styr förvaltningstjänstemännens agerande men förvaltningstjänstemännen påverkar också politikerna. De gör det genom sitt deltagande inte bara vid beredning och implementering av de politiska besluten, som den demokratiska normen förutsätter, utan även vid initiering och uppföljning av dessa. Detta innebär att, förvaltningen är en viktig aktör i hela den politiska processen förutom i själva beslutsögonblicket.⁶

Förutom förvaltningens stora påverkansmöjligheter på andra delar av beslutsprocessen än de förutsatta, så har förvaltningstjänstemännen fått en mer aktiv roll vid implementeringen av de politiska besluten än bara en verkställ-

⁴Riksdagen (1992), s. 53.

⁵Lundquist (1988), s. 121.

⁶Lundquist (1992), s. 95 ff.

ande. Det har varit nödvändigt att öka förvaltningstjänstemännens handlingsfrihet och övergå från detaljerad regelstyrning till målstyrning av förvaltningarna. Skälen till detta är flera. För det första saknar beslutsfattarna situationskännedom, vilket är en nödvändighet vid implementeringen av de politiska åtgärdsprogrammen. Detaljstyrningen kan aldrig göras så precis, att alla situationer som kan uppstå redan förutses vid lagstiftningstillfället. För det andra saknar politikerna den sakkunskap som krävs för att fatta detaljerade politiska beslut och målstyrningen uppfattas som ett sätt att tillvarata tjänstemännens kompetens. Verksamheten är dessutom för omfattande för att politikerna skall kunna handha något annat än de stora och övergripande politiska frågorna. Detta innebär, att politikerna inte har något annat val än att delegera beslutanderätten till organ, som uppfyller kraven på sakkunskap, situationskännedom och som har tillräckliga tidsresurser, till de offentliga förvaltningarna. Politikerna nöjer sig således med att fastslå allmänna mål och riktlinjer för förvaltningarnas arbete och överlåter sedan till förvaltningarna att nå dessa mål.⁷

3.2 Målstyrningens konsekvenser

Målstyrningstekniken innebär både för- och nackdelar. Till de förra brukar ökad effektivitet och flexibilitet framhållas. Den ökade handlingsfriheten för förvaltningstjänstemännen förväntas öka smidigheten och möjligheten till situationsanpassning i arbetet samt tjänstemännens motivation för arbetet. Sammantaget förväntas detta gynna flexibiliteten och effektiviteten.⁸

Till nackdelarna brukar demokrati- och rättssäkerhetsproblematiken föras. Målstyrningstekniken medför en risk för att det inträffar en maktförskjutning från politiker till tjänstemän inom förvaltningen⁹ och att folksuveränitetsprincipen därmed kringgås. Den handlingsfrihet, som målstyrningen förser förvaltnings-tjänstemännen med, kombinerat med deras situationskännedom och sakkunskap gör i själva verket tjänstemännen och inte medborgarnas valda representanter till den offentliga politikens utformare. Det får till följd att de som har makten över besluten, det vill säga tjänstemännen, inte är samma personer som får stå till svars för dem - nämligen politikerna. Detta ger upphov till *demokratins svarta hål* med vilket menas att det inte finns någon som medborgarna direkt kan utkräva ansvar av.¹⁰ Delvis som en konsekvens av den ovan nämnda maktförskjutningen, innebär målstyrningstekniken en fara för rättssäkerheten, eftersom enskilda ärendes avgörande inte ligger i precisa regler utan hos förvaltningstjänstemännen. Därmed riskeras både rättsstatens förutsebarhets- och likabehandlingsnorm. Risken ökar för att medborgarna i sin kontakt med

⁷Lundquist (1992), s. 81 ff.

⁸Petersson - Söderlind (1993), s. 227.

⁹Ibid, s. 228.

¹⁰Rothstein (1994), s. 111.

förvaltningen blir olika behandlade beroende på vilken tjänsteman som handhar ärendet, vilket i sin tur kan leda till att förutsebarheten om hur förvaltningen ska avgöra ett fall minskar.¹¹ Detta hotar realiserandet av den så kallade legalitetsprincipen som bland annat syftar till att göra statens makt förutsebar och tydlig för medborgarna och att skydda dem från godtycke.¹²

3.3 Målstyrningens konsekvenser för den offentliga politikens legitimitet

Det finns olika uppfattningar om hur den offentliga politikens legitimitet¹³ påverkas av införande av målstyrning. Enligt en uppfattning bidrar målstyrningstekniken till att stärka den offentliga politikens legitimitet. Detta har sin grund i antagandet, att målstyrningen ökar förvaltningens effektivitet och flexibilitet, vilket förväntas leda till att förvaltningen bättre förmår anpassa sig till brukarnas behov. Det är således en betoning av effektivitets och flexibilitetsvärdena på bekostnad av de demokratiska och rättsstatliga, som förväntas stärka legitimiteten. Företrädare för en annan uppfattning menar, att tillämpning av målstyrning minskar den offentliga politikens legitimitet. Bakgrunden är här för det första, att de målsättningar målstyrningen bygger på saknar rättsligt värde, vilket gör det omöjligt för medborgarna att ställa krav på staten. För det andra stärker målstyrningen förvaltningstjänstemännens makt-position gentemot medborgarna. Ur detta perspektiv är det således undergrävandet av de demokratiska och rättsstatliga värdena som minskar den offentliga politikens legitimitet.¹⁴

4. ARBETSLIVSFONDEN

4.1 Bakgrund

Under slutet av 1980-talet befann sig Sverige i en högkonjunktur och full sysselsättning rådde. Samtidigt ökade socialförsäkringens kostnader för frånvaro på grund av sjukdom, arbetsskada och förtidspension. Till det ska läggas stora förluster för företagen i form av utebliven produktion. Att förebygga arbetsskador och satsa på rehabilitering av anställda spar således mycket pengar åt samhälle och företag och för att inte glömma minskat enskilt lidande.¹⁵

1988 tillsattes Arbetsmiljökommissionen, som hade till uppgift att lägga fram förslag till åtgärder som minskade utslagningen av människor från arbetslivet och möjliggjorde förändringar som förebygger nya hälsorisker i arbetsmiljön.

¹¹Petersson - Söderlind (1993), s. 227.

¹²Esping (1994), s. 21.

¹³Med legitimitet avses uppfattningen att något är berättigat och befogat.

¹⁴Rothstein (1994), s. 125 f.

¹⁵Regeringens proposition 1989/90:62, s. 3-5.

Den lämnade 1989 sina förslag. Samma år diskuterades nödvändiga åtstramningar i ekonomin. Istället för en momshöjning antog riksdagen en lag om införande av en arbetsmiljöavgift. Lagen föreskrev, att arbetsgivare i 16 månader skulle betala in en avgift om 1,5 procent av lönekostnaderna till staten. Avgifterna skulle föras till en fond som kallades Arbetslivsfonden. Tillgångarna i fonden skulle utgöra bidrag till arbetsgivare för utveckling och förbättring av miljön på arbetsplatserna. Arbetslivsfondens bidrag skulle således fungera som ett ekonomiskt incitament för arbetsgivarna att åstadkomma arbetsmiljöförbättringar. Avsikten med skapandet av Arbetslivsfonden var, förutom att mildra överhettningen i ekonomin, att öka utbudet av arbetskraft på arbetsmarknaden.¹⁶

4.2 Syftet med Arbetslivsfondens verksamhet

Arbetslivsfonden hade två syften. Det första var att finansiera åtgärder som förbättrade arbetsmiljön och arbetets organisation och det andra att finansiera insatser som möjliggjorde snabbare och aktivare rehabilitering till arbete.¹⁷ För att uppnå det första syftet stödde bland annat Arbetslivsfonden sådana arbetsmiljöåtgärder som arbetsgivaren inte enligt lag var skyldig att vidta samt utbildnings- och informationsinsatser inom arbetsmiljöområdet. Även inrättandet av så kallade referensarbetsplatser, som skulle tjäna som förebilder ur arbetslivssynpunkt, sågs som ett sätt att uppnå det första syftet och för att uppnå det andra: snabbare och aktivare rehabilitering, gav Arbetslivsfonden bidrag till exempelvis arbetsträning.¹⁸

Arbetslivsfondens verksamhet syftade således till att medverka till bättre miljöer på arbetsplatserna och därmed till färre arbetsskador, färre förtidspensioner och sänkt sjukfrånvaro. Detta ska i sin tur leda till lönsamhetsförbättringar och produktivitetsökningar.

4.3 Myndigheten Arbetslivsfonden och dess organisation

Myndigheten Arbetslivsfonden inrättades 1990 och verksamhetstiden var redan från början begränsad. När fonden slutfört sitt uppdrag, att fördela 11 miljarder kronor till arbetsgivare som satsat på arbetsmiljöförbättrande åtgärder, skulle den avvecklas. Nedläggningsdatumet fastslogs till månadsskiftet juni/juli 1995.¹⁹

Arbetslivsfonden bestod av en central chefsmyndighet och 24 regionala länsmyndigheter. Varje myndighet bestod sedan av ett kansli och en styrelse, vilken

¹⁶Regeringens proposition 1989/90:62, s. 38-40.

¹⁷Riksrevisionsverket (1992), s. 23.

¹⁸Regeringens proposition 1989/90:62, s. 40-42.

¹⁹Johansson (1995), s. 5.

var sammansatt av företrädare för arbetsmarknadens parter och politiskt förtroendevalda personer. Den centrala myndigheten ansvarade bara för behandling av större projekt, för tilldelning av ekonomiska medel till de regionala fonderna och för att tillse att de av riksdagen fastställda målen uppnåddes. De regionala länsmyndigheternas uppgifter var att pröva företagens bidragsansökningar, att uppmuntra företagen att ansöka om bidrag och att samverka med andra aktörer inom arbetsmiljöområdet exempelvis Yrkesinspektionen.²⁰

Organisationen byggde således på målstyrning och decentralisering. De regionala länsfonderna gavs stora möjligheter att tolka målen och att utforma strategier för att nå dem.²¹

4.4 Ärendehandläggning vid Arbetslivsfonden i Uppsala län

Vid ärendehandläggning leder myndigheter en fråga till ett formellt beslut.²² I fallet med Arbetslivsfonden innebar det behandling av inkomna bidragsansökningar, så kallade arbetsplatsprogram. Vanligtvis hade den färdiga ansökan föregåtts av täta kontakter mellan arbetsgivare och handläggare på Arbetslivsfonden. Det rörde sig både om kontakter per telefon och besök på arbetsplatser. Syftena med besöken var för det första att träffa arbetsgivare, anställda och fackliga företrädare för att skapa personliga kontakter som skulle kunna underlätta samarbetet. För det andra skulle handläggarna informera om fondens uppdrag, om fondens ekonomiska stöd till företag och om arbetsplatsprogram. Det ansågs viktigt att poängtera, att Arbetslivsfonden bara delfinansierade åtgärder och att det därmed krävdes en egen insats av arbetsgivarna. När det gällde arbetsplatsprogrammet skulle det framtas av arbetsgivaren i samråd med de anställda och skulle innehålla en beskrivning av arbetsplatsen ur arbetsmiljösynpunkt, mål och en åtgärds- och kostnadsplan. För det tredje var det meningen att handläggarna med egna ögon skulle se vilka förutsättningar och vilka behov arbetsplatserna hade av arbetsmiljöförbättrande åtgärder. Arbetsgivarnas egna förslag till åtgärder skulle också diskuteras. De täta kontakterna mellan handläggare och arbetsgivare under arbetsplatsprogrammets utarbetande, innebar att ärendets beredning oftast endast krävde kompletteringar. Eventuellt skedde samverkan med Länsarbetsnämnden, Försäkringskassan och Yrkesinspektionen. Det kunde exempelvis i fallet med Yrkesinspektionen vara bedömningar om vad som föll under arbetsmiljölagen.²³

²⁰Regeringens proposition 1989/90:62, s. 44-46.

²¹Riksrevisionsverket (1992), s. 24.

²²Wennergren (1971), s. 14.

²³Berger 1995.

Arbetsplatsprogrammet bedömdes därefter utifrån tre kriterier:

- programmets kvalitet, varav helhetssyn, nytänkande, målinriktning och programmets lönsamhet/besparingsmöjligheter var viktiga komponenter
- företagets förutsättningar
- konkurrensneutralitet²⁴

Den beredande tjänstemannen föreslog utifrån bedömningen av de beskrivna och verkliga kostnaderna och vissa centralt fastställda "tumregler", om och i så fall hur stort bidrag som skulle beviljas. Tumreglerna var förslag på procent-satser som skulle ges till olika typer av åtgärder. För utbildning var tumregeln 50 procent, för rehabilitering 75 procent och för fysiska åtgärder 25 procent av kostnaderna. Det var dock vanligt att dessa tumregler frångicks. När det exempelvis gällde genomförande av fysiska åtgärder, som innebar rationaliseringar för företagen, sänktes bidragen betydligt.²⁵

Arbetslivsfondens beslut fattades antingen av länsdirektören eller av styrelsen efter föredragning av den ansvarige tjänstemannen. Ärenden som rörde bidrag under 1 miljon kronor fattade länsdirektören beslut om, vilket sedan redovisades i styrelsen, medan styrelsen beslutade i ärenden som rörde bidrag över 1 miljon kronor. Alla beslut om avslag fattades i styrelsen till i slutet av fondens verksamhet, då avslagsbeslut delegerades till länsdirektören.²⁶ Arbetslivsfondens beslut gick inte att överklaga.²⁷

Företagen delgavs beslutet i form av ett beslutsmeddelande och därmed inleddes genomförandet av de insatser Arbetslivsfonden beviljat bidrag till. Utbetalningen av bidragen skedde etappvis, när företagen i lägesrapporter styrkt vad de gjort. Hela bidraget betalades aldrig ut förrän hela programmet genomförts. Lägesrapporter och slutrapport skulle innehålla en redovisning av genomförda insatser och fakturor. De ansvariga tjänstemännen bedömde rapporterna och avgjorde om företagen genomfört de åtgärder besluten grundats på. Om tjänstemännen inte ansåg att så var fallet reducerades Arbetslivsfondens bidrag.²⁸

²⁴Arbetslivsfonden (1990).

²⁵Berger 1995.

²⁶Berger 1995.

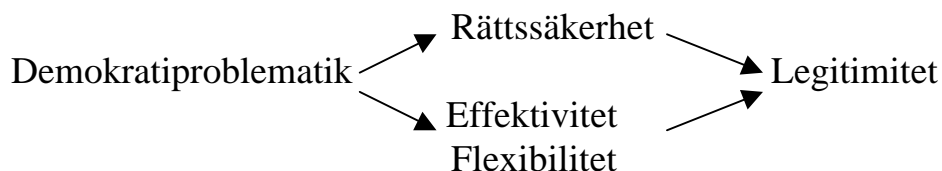
²⁷Arbetslivsfonden (1990)

²⁸Berger 1995.

5. METOD

5.1 Undersökningens uppläggning och genomförande

För att kartlägga brukarnas åsikter och upplevelser om tjänstemännens makt i den målstyrda myndigheten Arbetslivsfonden i Uppsala län används följande modell:



Som framgått av teoriavsnittet och ovanstående bild kan demokratiproblematiken, det vill säga maktförskjutningen som målstyrningen kan medföra, påverka rättssäkerheten, effektiviteten och flexibiliteten inom förvaltningen. Detta kan i sin tur påverka den offentliga politikens legitimitet. Det som således är intressant att mäta är länken mellan demokrati- och legitimitetsbegreppet - nämligen rättssäkerhet, effektivitet och flexibilitet för att kunna avgöra om någon maktförskjutning skett och i så fall hur brukarna upplevt den.

Den datainsamlingsmetod som används är enkät. Enkäten är fördelaktig vid extensiva undersökningsuppläggningar eftersom den gör det möjligt att nå relativt många människor. Nackdelen med den är dock att bortfallet riskerar att bli stort. Enkäten består av i huvudsak bundna svarsalternativ men även några öppna förekommer. Utgångspunkten vid enkätfrågornas konstruktion var att arbetsgivarnas upplevelser och åsikter om rättssäkerheten, flexibiliteten och effektiviteten vid tjänstemännens myndighetsutövning, så långt som möjligt skulle kopplas till situationer, till vad som egentligen hänt.

Undersökningens population består av arbetsgivare som ansökt om bidrag från Arbetslivsfonden i Uppsala län och den är uppdelad i två grupper:

1. arbetsgivare som beviljats bidrag från Arbetslivsfonden
2. arbetsgivare som inte beviljats bidrag från Arbetslivsfonden.

Uppgifter om populationen är hämtade från centrala Arbetslivsfondens register. Utifrån den sammanlagda populationen på 675 behandlade bidragsansökningar har ett stratifierat urval om 100 gjorts. 75 procent av urvalet är hämtat från den grupp som beviljats bidrag och 25 procent från den grupp som inte beviljats bidrag. Procentsatserna återspeglar den sammanlagda populationens fördelning på de två grupperna.

Av de 100 tillfrågade besvarade, efter att en påminnelse sänts ut, 83 arbetsgivare enkäten. Bortfallet var således 17 arbetsgivare. Uppdelas bortfallet på de ovan nämnda grupperna framgår att 76 procent av de svarande är arbetsgivare som beviljats bidrag medan resterande 24 procent är arbetsgivare som inte beviljats bidrag. Dessa procentsatser avviker bara marginellt från den ursprungliga uppdelningen på de två grupperna (75 procent respektive 25 procent). Detta innebär, att jag kan uttala mig generellt om hela populationen. Dock måste resultaten för den minsta gruppen tolkas med viss försiktighet. Tabell 1 visar antalet svarande fördelade efter om bidrag beviljats eller inte, och efter sektors-tillhörighet.

	Beviljats bidrag	Inte beviljats bidrag	Totalt
Privat sektor	35	11	46
Offentlig sektor	28	9	37
Totalt	63	20	83

Tabell 1. Antalet svarande fördelade efter om bidrag beviljats eller inte, och efter sektorstillhörighet.

5.2 Teoretiska och operationella definitioner

Vad avses då teoretiskt med begreppen rättssäkerhet, effektivitet och flexibilitet? Begreppet rättssäkerhet innehåller olika komponenter, av vilka de främsta är förutsebarhet, objektivitet och likabehandling.

- Förutsebarhetskomponenten innebär, att medborgarna ska kunna förutse de rättsliga följderna av sina förehavanden med staten.

- Objektivitetskomponenten innehåller krav på opartiskhet och därmed ett förbud mot godtycklighet vid myndighetsutövning.

- Likabehandlingskomponenten har i stort sett samma innebörd som objektivitetskomponenten men innehåller också krav på konsekvens vid myndighetsutövning.

Gemensamt för samtliga komponenter i rättssäkerhetsbegreppet är dock, att deras realiserande förutsätter förekomst av vissa etablerade rättsregler.²⁹

Begreppen effektivitet och flexibilitet sammanfaller till viss del i det här fallet. Flexibilitet definieras vanligtvis som smidigt och anpassningsbart³⁰ och effekti-

²⁹Petersson - Söderlind (1993), s. 234.

³⁰Allén - Hässelberg (1978), s. 43.

vitet som förhållandet mellan förbrukade resurser och graden av måluppfyllelse.³¹

Tillämpat på förvaltningen innebär båda begreppen en liten organisation, snabbhet i ärendeshantering, anpassningsförmåga, tillgänglighet och smidigt arbetssätt. I effektivitetsbegreppet ingår dock också hög kvalitet på beslutsunderlaget.

Utifrån dessa teoretiska definitioner följer de operationella. När det gäller mätning av begreppet rättssäkerhet är det följande frågor som mäter: fråga 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 och 11. När det gäller mätning av begreppen effektivitet och flexibilitet är det nedanstående frågor som mäter: fråga 12, 13, 14, 15, 16, 18. Fråga 17, 19 och 20 mäter såväl begreppet rättssäkerhet och begreppen effektivitet och flexibilitet.³²

6. RESULTAT OCH DISKUSSION

6.1 Läsanvisningar

Enkätundersökningens resultat redovisas och diskuteras i tre delanalyser i detta kapitel. Den första behandlar enkätfrågorna, som mäter rättssäkerhet, den andra enkätfrågorna som mäter effektivitet och flexibilitet och den tredje enkätfrågorna som både mäter rättssäkerhet och effektivitet och flexibilitet. Resultatredovisningen sker i procentandelar av svarande inklusive svarande som inte besvarat just den frågan. Redovisningen utgår från en uppdelning av verksamheter i fyra grupper - efter privat och offentlig sektor och inom dessa med uppdelning på verksamheter som beviljats bidrag av Arbetslivsfonden och de som inte beviljats bidrag av Arbetslivsfonden. Skillnader på ett några procent tillskrivs inte någon betydelse.

6.2 Rättssäkerhet

I metodkapitlet redogjordes för rättssäkerhetsbegreppets olika komponenter: objektivitet, likabehandling och förutsebarhet. Samtidigt klargjordes att deras förverkligande förutsatte vissa generellt etablerade rättsregler. Tillämpat på Arbetslivsfonden skulle detta kunna innebära förekomsten av tydliga instruktioner för bidragsansökningarnas (arbetsplatsprogrammets) innehåll. Hur upplevde då arbetsgivarna dessa instruktioner? Anser de dessa ha varit tillräckligt tydliga för att objektivitet och likabehandling ska ha kunnat uppnås vid Arbetslivsfondens myndighetsutövning? Av enkätsvaren framgår, att 57 procent av de svarande upplevde instruktionerna för bidragsansökningarna som tydliga,

³¹Lundquist (1992), s. 61.

³²Se bilaga.

medan 42 procent är av motsatt uppfattning.³³ Några nämnvärda skillnader mellan offentliga och privata verksamheters sätt att svara föreligger inte. Däremot anser verksamheter som inte beviljats bidrag i högre grad (64-89 procent) än bidragsbeviljade (29-34 procent), att instruktionerna var otydliga. De i kapitlet om Arbetslivsfonden redovisade instruktionerna för bidragsansökningarna det vill säga: beskrivning av arbetsplatsen ur arbetsmiljösynpunkt, målsättningarna med de planerade insatserna och utarbetande av en åtgärds- och kostnadsplan, anses således av många av de svarande som för otydliga.

Förekomsten av generellt etablerade rättsregler skulle också kunna, i fallet med Arbetslivsfonden, innebära anvisningar som gav arbetsgivare en möjlighet att förutse bidragets storlek. Enkätsvaren visar, att en majoritet av de svarande, 60 procent, inte upplevt att några sådana anvisningar fanns. 39 procent av de svarande är dock av motsatt uppfattning.³⁴ Resultaten visar vidare, att det föreligger en skillnad i svaren mellan bidragsbeviljade verksamheter och verksamheter som inte beviljats bidrag. Av de förstnämnda upplevde 54 procent av såväl privat som offentlig verksamhet att det inte fanns några anvisningar medan i genomsnitt hela 80 procent av de sistnämnda lämnat samma svar. Ovanstående siffror pekar också på en ytterst marginell skillnad i svaren mellan privat och offentlig verksamhet. Det verkar således som centrala Arbetslivsfondens tumregler för bidragsgivningen inte var kända för huvuddelen av de svarande och därmed kunde dessa inte förutse hur stort bidrag som skulle beviljas.

Avslutningsvis kunde även förekomst av klara bedömningskriterier för bidragsansökningarna fungera som rättsregler i det här fallet. Vetskapen om vilka kriterier bidragsansökningar bedömdes efter, ökar arbetsgivares chanser att kunna förutse utfallet av Arbetslivsfondens beslut. Samtidigt innebär förekomsten av klara regler, att risken för godtycke vid bedömningen minskar. Således gynnas såväl förutsebarhetskomponenten som objektivitets- och likabehandlingskomponenterna av tydliga bedömningskriterier. I kapitlet om Arbetslivsfonden klargjordes, att bidragsansökningarna bedömdes utifrån de tre kriterierna: programets kvalitet, företagets förutsättningar och konkurrensneutralitet. Hur upplevde då arbetsgivarna dessa kriterier - var de tydliga eller hade tydligare bedömningskriterier varit att föredra? Av enkätsvaren framgår, att nästan hälften av de svarande (49 procent) överhuvudtaget inte visste vilka bedömningskriterierna var medan en lika stor del (49 procent) uppger att de kände till dem.³⁵ Av de ovetande är den största delen verksamheter, som inte beviljats bidrag, 67-73 procent medan motsvarande andel för de bidragsbeviljade verksamheterna är 39-46 procent. Det föreligger också en tendens att det i högre utsträckning är privata verksamheter (46-73 procent) än offentliga (39-67 procent), som inte

³³1 procent har inte besvarat frågan.

³⁴1 procent har inte besvarat frågan.

³⁵2 procent har inte besvarat frågan.

hade kännedom om bedömningskriterierna. Det framgår således att endast hälften av de svarande hade en möjlighet att kunna förutse Arbetslivs-fondens beslut. Enkätsvaren visar vidare, att en majoritet (73 procent) av de 49 procent som faktiskt haft vetskap om bedömningskriterierna önskat, att de varit tydligare. Endast 27 procent upplever dem som tydliga. Tabell 2 visar hur svaren fördelar sig.

	Sektor			
	Offentlig		Privat	
	Beviljats bidrag			
	Ja	Nej	Ja	Nej
Tydliga	41	33	16	0
Tydligare	59	67	84	100
Totalt	100	100	100	100

Tabell 2. Upplevelser om bedömningskriteriernas tydlighet (%)

Ur tabellen kan utläsas, att det är offentliga verksamheter som är mest nöjda med tydligheten i Arbetslivsfondens bedömningskriterier. 33-41 procent av de offentliga verksamheterna upplevde dem som tydliga, medan endast 0-16 procent av de privata delar denna åsikt. Svarsfördelningen visar också, att verksamheter, som inte beviljats bidrag i högre utsträckning (67-100 procent) än bidragsbeviljade (59-84 procent) önskat att tydligare bedömningskriterier för bidragsansökningarna funnits. Det framgår således, att Arbetslivsfondens bedömningskriterier ur arbetsgivarnas perspektiv hade kunnat varit tydligare för att bättre tillgodose såväl förutsebarhets- som objektivitets- och likabehandlingskomponenterna.

Den risk, som avsaknaden av tydliga bedömningskriterier innebär ur objektivitets- och likabehandlingssynpunkt, ökar även när inslag av personlig kontakt mellan tjänstemän och brukare förekommer. En personlig relation som skapas mellan parterna kan leda till att tjänstemännen vid bedömningen tar ovidkommande hänsyn. I fallet med Arbetslivsfonden var det uttalade syftet med de arbetsplatsbesök som gjordes av tjänstemännen, att upprätta en personlig relation för att underlätta samarbetet. Men i hur många fall genomfördes då dessa arbetsplatsbesök? Enkätsvaren visar, att tjänstemännen på Arbetslivsfonden besökt 34 procent av de svarandes verksamheter, medan 66 procent inte haft besök av någon av tjänstemännen. Av resultaten framgår också, att det i högre grad är bidragsbeviljade verksamheter som Arbetslivsfondens tjänstemän besökt. Resultaten visar också, att det föreligger en liten skillnad mellan vilken sorts verksamheter Arbetslivsfonden besökt. Det är i högre grad offentliga verksamheter (54 procent) än privata (37 procent). Enkätsvaren ger vidare vid handen, att en knapp majoritet (54 procent) av dessa som haft besök av Arbetslivsfonden, också haft det vid flera tillfällen. Det är främst de privata verksam-

heterna (69 procent) som haft återkommande besök. Motsvarande andel för de offentliga verksamheterna är 40 procent. Fastän Arbetslivsfonden således besökt en större andel offentliga verksamheter, så har en större andel privata haft fler än ett besök.

Det går dock inte att påvisa huruvida dessa besök påverkat tjänstemännens bedömningar av bidragsansökningarna. Visserligen har det ju visats ovan att besök har gjorts hos verksamheter, som sedan beviljats bidrag. Men det kan ju faktiskt ha berott på att dessa verksamheters bidragsansökningar varit bättre än de verksamheters, som inte beviljats bidrag. För att undersöka detta ytterligare kan telefonkontakterna mellan tjänstemän och arbetsgivare föras in i diskussionen. Av enkätsvaren framgår, att en överväldigande majoritet av de svarande, 92 procent, har haft telefonkontakt med tjänstemännen på Arbetslivsfonden under ansökningstiden medan 7 procent inte har haft det.³⁶ Tabell 3 visar hur svaren fördelar sig.

	Sektor			
	Offentlig		Privat	
	Beviljats bidrag			
	Ja	Nej	Ja	Nej
Ja	96	78	94	82
Nej	4	22	6	9
Ej besv.	0	0	0	9
Totalt	100	100	100	100

Tabell 3. Kontakt per telefon med Arbetslivsfonden (%)

Av tabellen framgår att 78-96 procent av de offentliga verksamheterna och 82-94 procent av de privata haft telefonkontakt med tjänstemännen på Arbetslivsfonden. Mer intressant är, att det också endast verkar förekomma blygsamma skillnader mellan bidragsbeviljade och inte bidragsbeviljade verksamheter vad gäller förekomsten av dessa. Av de förstnämnda har 94-96 procent haft kontakt per telefon med tjänstemännen medan 78-82 procent av de sistnämnda haft det. Det verkar således, som om det knappast spelat någon avgörande roll för Arbetslivsfondens beslut, om arbetsgivarna haft denna kontakt med tjänstemännen eller ej. Kan då någon koppling finnas mellan mängden telefonkontakter och utfallet av Arbetslivsfondens beslut? Enkätsvaren visar, att en knapp majoritet, 53 procent av de 92 procent som haft telefonkontakt med tjänstemännen, också haft det vid ett flertal tillfällen. Det föreligger endast små skillnader mellan bidragsbeviljade verksamheter och inte bidragsbeviljade verksamheter i hur ofta telefonkontakterna med Arbetslivsfonden skett. Andelen bidragsbeviljade verksamheter som haft kontakter per telefon med Arbetslivs-

³⁶1 procent har inte besvarat frågan.

fonden vid ett flertal tillfällen är större (52-59 procent) än motsvarande andel för de inte bidragsbeviljade verksamheterna (43-44 procent). Ovanstående siffror pekar också på en ytterst marginell skillnad mellan offentliga och privata verksamheter. 43-59 procent av de förstnämnda har vid flera tillfällen haft telefonkontakt med tjänstemännen på Arbetslivsfonden och det har också 44-52 procent av de sistnämnda haft. Ovanstående diskussion utmynnar i att det knappast verkar finnas belägg för att de kontakter som förekommit per telefon skulle kunnat bidra till att tjänstemännen vid bedömningen tagit ovidkommande hänsyn.

Frågan är nu hur arbetsgivarna uppfattade Arbetslivsfondens beslut? Var de nöjda eller missnöjda? Av enkätsvaren framgår, att 49 procent av de svarande var mycket nöjda, 16 procent ganska nöjda, 18 procent ganska missnöjda och 17 procent mycket missnöjda. Resultaten visar också, att det föreligger en skillnad mellan bidragsbeviljade och inte bidragsbeviljade verksamheters svar på denna fråga. För de förstnämnda är cirka 80 procent mycket nöjda eller ganska nöjda medan de resterande 20 procent är ganska missnöjda eller mycket missnöjda. För de sistnämnda är siffrorna omvända; 80 procent är mycket missnöjda eller ganska missnöjda medan de resterande cirka 20 procent är ganska nöjda. Det verkar inte föreligga några nämnvärda skillnader mellan privata och offentliga verksamheters sätt att se på frågan.

Vilka möjligheter hade då de missnöjda att få sina beslut omprövade? Som redan tidigare framgått var inte Arbetslivsfondens beslut överklagningsbara. Men enkätsvaren visar, att 47 procent av de svarande önskat att det gått att överklaga dem. Andelen privata verksamheter, som önskat det, är större (43-82 procent) än motsvarande andel för de offentliga verksamheterna (29-78 procent). När det gäller skillnader i sätt att svara på frågan mellan inte bidragsbeviljade och bidragsbeviljade verksamheter är det främst svarande från de förstnämnda (78-82 procent) som önskat möjligheten att överklaga. Men även en andel av de bidragsbeviljade (29-43 procent) delar denna åsikt. Det verkar således som om många upplever möjligheten att överklaga myndigheters beslut som en viktig del i rättssäkerheten.

Andra möjligheter för att höja rättssäkerheten vid myndighetsutövning är användandet av beslutsmotivering. Myndigheterna är då (i de fall det förekommer) skyldiga att motivera sina beslut. Detta anses gynna noggrann och saklig prövning av ärenden och öka brukarnas tilltro till att besluten är fattade på riktiga grunder.³⁷ Men tillämpades då denna motiveringsskyldighet hos Arbetslivsfonden? Enkätsvaren visar, att Arbetslivsfonden motiverade 37 procent av sina beslut medan huvuddelen (60 procent) lämnades omotiverade.³⁸

³⁷Petersson - Söderlind (1993), s. 248 f.

³⁸3 procent har inte besvarat frågan.

Analysen av svaren visar, att det i högre grad är verksamheter som inte beviljats bidrag (55-67 procent), än bidragsbeviljade (29-32 procent), som erhållit beslutsmotiveringar. Troligen beror detta på att Arbetslivsfonden ansåg sig ha större skyldighet att motivera avslagsbeslut än bidragsbeviljande beslut. Några nämnvärda skillnader mellan privat och offentlig verksamhet föreligger inte i det här fallet heller.

I kapitlet om Arbetslivsfonden framgick, att det var den ansvarige tjänstemannen som bedömde de rapporter som de bidragsbeviljade verksamheterna redovisade sina genomförda åtgärder i. Om tjänstemannen inte ansåg att verksamheten genomfört de åtgärder beslutet grundats på, reducerades bidraget. Men hur vanligt var det då att bidragen reducerades? Av enkätsvaren framgår, att 49 procent av de bidragsbeviljade verksamheterna erhöll bidragssummor som reducerats medan resterande 51 procent erhöll det "förväntade bidraget". Analysen av svaren visar också, att andelen privata verksamheter som fått bidragen reducerade är större (57 procent), än motsvarande andel offentliga verksamheter (39 procent). Det visar sig alltså, att det var ganska vanligt att bidragen reducerades och att arbetsgivarna därmed, om de inte var helt säkra på att deras och tjänstemännens uppfattningar skulle sammanfalla, inte kunde förutse hur stort bidrag de faktiskt skulle få. Det verkar således som om det kan ha funnits problem med förutsebarhetskomponenten. Men det kan också ha förekommit problem med objektivitets- och likabehandlingskomponenterna eftersom det faktiskt "var upp till" den enskilde tjänstemannen att avgöra i vilken grad åtgärder genomförts och därmed bestämma hur stort bidrag som skulle utbetalas.

6.3 Effektivitet och flexibilitet

I metodkapitlet redogjordes för att effektivitets- och flexibilitetsbegreppen i fallet med Arbetslivsfonden till viss del sammanfaller. Detta beror på att en flexibel förvaltning ofta också är en effektiv förvaltning. Prioritering av värden såsom snabbhet, tillgänglighet och enkelhet förväntas leda till att graden av måluppfyllelse ökar och till att kostnaderna minskar. Hur upplever då brukarna, att det varit med tjänstemännens tillgänglighet? Fanns de på plats för att ge stöd och råd vid arbetet med bidragsansökan och/eller redovisningen? Av enkätsvaren framgår, att huvuddelen av de svarande (66 procent) anser, att tjänstemännen på Arbetslivsfonden funnits tillgängliga för konsultation, medan 25 procent är av motsatt uppfattning.³⁹ Analysen av svaren visar vidare, att uppfattningarna om tjänstemännens stödjande och rådgivande roll i hög grad påverkas av hur Arbetslivsfondens beslut utfallit. Andelen bidragsbeviljade verksamheter, som är positiva till tjänstemännens tillgänglighet är större (77-86 procent), än motsvarande andel för de inte bidragsbeviljade verksamheterna (18-22 procent). Analysresultaten visar också på en liten skillnad mellan offentliga och

³⁹9 procent har ingen uppfattning.

privata verksamheters uppfattningar om tjänstemännens tillgänglighet. Privata verksamheter verkar i lite högre grad (64 respektive 17 procent) än offentliga (56 respektive 11 procent), vara missnöjda med denna. Möjligen kan orsaken till detta härledas från den skillnad i miljö som de två aktörerna agerar i. För de offentliga verksamheterna, som agerar på en marknad där efterfrågan upprätthålls av politiker och där värden som tillgänglighet och servicekänsla därför inte behöver tillmätas så stor betydelse, uppfattas Arbetslivsfondens tillämpning av dessa värden ha som något positivt. För de privata verksamheterna däremot, är tillgänglighet och servicekänsla centrala värden för att upprätthålla efterfrågan på den konkurrensutsatta marknaden, och uppfattas som inget märkvärdigt.

Hur snabbt upplever då brukarna att tjänstemännen kunnat hjälpa dem? Enkät-svaren visar, att 60 procent av de svarande upplevde, att det gick snabbt att få hjälp medan 31 procent är av motsatt uppfattning.⁴⁰ Av analysen framgår att respondenternas svar även i det här fallet i hög grad sammanfaller med utfallet av Arbetslivsfondens beslut. De, vars verksamheter beviljats bidrag, upplever i högre grad (69-79 %) än de vars verksamheter inte beviljats bidrag (18-22 procent) att det gått snabbt att få hjälp. Även när det gäller jämförelse mellan privat och offentlig verksamhet är det återigen de privata som är mest missnöjda. 26 respektive 64 procent av de svarande från de privata verksamheterna uppger, att de inte snabbt kunde få den hjälp de behövde medan 18 respektive 56 procent av de svarande från de offentliga verksamheterna lämnar samma svar. Detta beror säkerligen också på den ovan nämnda skillnaden i miljö, som de två aktörerna verkar i.

En annan aspekt av snabbhet har att göra med hur lång tid det tog för arbetsgivarna att få beslutet från Arbetslivsfonden. Enkätsvaren visar, att det för 49 procent av de svarande tog över 5 veckor, för 33 procent 3-5 veckor och för 11 procent 0-3 veckor.⁴¹ Tabell 4 visar hur svaren fördelar sig.

	Sektor			
	Offentlig		Privat	
	Beviljats bidrag?			
	Ja	Nej	Ja	Nej
0-3 veckor	22	0	9	0
3-5 veckor	39	33	34	9
Över 5 veckor	32	67	48	82
Kommer ej ihåg	7	0	9	0
Ej besvarat	0	0	0	9
Totalt	100	100	100	100

Tabell 4. Tid för att få beslutet från Arbetslivsfonden (%)

⁴⁰9 procent har ingen uppfattning.

⁴¹6 procent kommer inte ihåg och 1 procent har inte besvarat frågan.

Av tabellen kan utläsas, att skillnader mellan privat och offentlig verksamhet föreligger i hur lång tid det tog att få beslutet. Dessa skillnader är nog endast en tillfällighet eftersom det knappast verkar troligt, att Arbetslivsfonden skulle dröja med beslut på grund av att verksamheten tillhörde den privata sektorn. Mer intressant är dock, att det verkar föreligga skillnader mellan bidragsbeviljade och inte bidragsbeviljade verksamheter i hur lång tid det tog att få Arbetslivsfondens beslut. Av de förstnämnda uppger i genomsnitt 52 procent att det tog 0-3 veckor eller 3-5 veckor, medan endast i genomsnitt 21 procent av de sistnämnda lämnar samma svar. Andelen verksamheter, som det tog längre tid att få beslutet för, är också större hos de inte bidragsbeviljade (67-82 procent) än hos de bidragsbeviljade (32-48 procent). Dessa siffror visar, att Arbetslivsfonden tog längre tid på sig att fatta avslagsbeslut än bidragsbeviljande beslut, vilket säkerligen berodde på att man från Arbetslivsfondens sida var mer noggrann med handläggningen av avslagen. Vi stöter här på en intressant motsättning. Diskussionen så här långt har byggt på att en flexibel förvaltning också är en effektiv förvaltning. Det behöver dock inte alltid vara fallet, eftersom en effektiv förvaltning även kräver en hög kvalitet på beslutsunderlaget. I det här fallet kunde det innebära att tjänstemännen använde mycket tid till att noggrant bereda ärenden, vilket kan innebära hög kvalitet på beslutsunderlaget. Samtidigt innebär dessa längre handläggningstider en lägre flexibilitet.

Konflikten mellan effektivitet och flexibilitet kan också göra sig gällande i det här fallet, när det gäller ansöknings- och redovisningsprocedurer. Enkelhet i såväl ansöknings- som redovisningsprocedur gynnar flexibiliteten samtidigt som kravet på hög kvalitet på beslutsunderlaget kan kräva många och noggranna uppgifter från bidragssökande. Av enkätsvaren framgår, att 66 procent av de svarande anser, att det var svårt att fylla i ansökningsblanketten (göra arbetsplatsprogrammet), medan 34 procent är av motsatt uppfattning. Analysen av svaren visar vidare, att andelen bidragsbeviljade verksamheter, som upplevde arbetet med att fylla i ansökningsblanketten som svårt, är lägre (61-69 procent) än motsvarande andel av inte bidragsbeviljade verksamheter (78-82 procent). Ovanstående siffror pekar också på en liten skillnad mellan privata och offentliga verksamheter. 61 respektive 78 procent av de offentliga verksamheterna upplevde arbetsplatsprogrammet som svårt att utarbeta, medan siffrorna för de privata är lite högre, 69 respektive 82 procent.

När det gäller arbetet med redovisningen av genomförda åtgärder uppger 49 procent av de 76 procent, som gjort redovisningar till Arbetslivsfonden, att det var svårt att göra dem medan, resterande 51 procent är av motsatt uppfattning. Analysen av svaren visar vidare, att andelen privata verksamheter, som upplevde det som svårt att göra redovisningen är större (54 procent) än motsvarande andel av de offentliga (43 procent). Bland de svarande som lämnar övriga synpunkter förekommer åsikter om de redovisningar Arbetslivsfonden krävde. En av de svarande upplevde redovisningskraven för höga, medan en annan

tyckte att det var svårt att hitta rätt uttryckssätt för redogörelsen. Det verkar således, som om arbetsgivarna föredragit enklare och smidigare procedurer för såväl bidragsansökningar som redovisningar. Arbetslivsfondens bedömning var dock, att de procedurer som funnits varit nödvändiga för att uppnå hög kvalitet på beslutsunderlaget både vid ansökan och redovisning.⁴² Konflikten mellan flexibilitet och effektivitet gör sig således på nytt gällande.

Ett område som dock gynnar såväl flexibilitet som effektivitet är kunskap hos tjänstemännen. Kunniga tjänstemän, som därmed snabbt kan svara på frågor främjar flexibiliteten. Samtidigt gör kunniga tjänstemän det möjligt att nå hög kvalitet på beslutsunderlag och därmed öka effektiviteten. Hur upplevde då arbetsgivarna tjänstemännens kunskaper inom arbetsmiljöområdet och inom deras respektive branscher? Enkätsvaren ger vid handen, att 40 procent av de svarande, upplevde tjänstemännen som mycket kunniga, 35 procent som ganska kunniga, 15 procent som ganska okunniga och 2 procent som mycket okunniga.⁴³ Tabell 5 visar hur svaren fördelar sig på de olika grupperna.

	Sektor			
	Offentlig		Privat	
	Beviljats bidrag			
	Ja	Nej	Ja	Nej
Mycket kunniga	50	0	54	0
Ganska kunniga	42	22	34	18
Mycket okunniga	4	45	6	55
Ganska okunniga	0	11	0	9
Ingen uppfattning	4	22	6	18
Totalt	100	100	100	100

Tabell 5. Upplevelser om tjänstemännens kunskaper (%)

Tabellen visar, att verksamheternas svar delvis sammanfaller med utfallet på Arbetslivsfondens beslut. I genomsnitt 90 procent av de svarande från verksamheter som beviljats bidrag upplevde tjänstemännen som mycket kunniga eller ganska kunniga, medan endast i genomsnitt 20 procent av de svarande från verksamheter, som inte beviljats bidrag hade denna åsikt. Några nämnvärda skillnader mellan privata och offentliga verksamheter föreligger inte. Det verkar således, som om tjänstemännen varit tillräckligt kunniga dels för att kunna uppnå hög kvalitet på beslutsunderlaget och därmed gynna effektiviteten, dels för att snabbt kunna svara på frågor och därmed gynna flexibiliteten.

⁴²Berger 1995.

⁴³8 procent har ingen uppfattning.

6.4 Rättssäkerhet och flexibilitet och effektivitet

De tidigare delanalyserna har byggt på att frågorna har gått att använda som huvudsakligt mått för antingen begreppet rättssäkerhet eller begreppen flexibilitet och effektivitet. För de resterande frågorna är denna indelning inte möjlig eftersom de mäter samtliga dessa begrepp.

Den tidigare nämnda motsättningen mellan värdena flexibilitet och effektivitet kan på nytt göra sig gällande vid Arbetslivsfondens granskning av arbetsgivarnas redovisningar. En flexibel förvaltning prioriterar snabbhet och smidighet och kan bortse från att kompletterande uppgifter från arbetsgivaren egentligen skulle behövas. En effektiv förvaltning däremot, sätter måluppfyllelse i första hand och kräver kompletterande uppgifter om det anses nödvändigt. Detta kan också sägas gynna objektivitets- och likabehandlingskomponenterna i rättssäkerhetsbegreppet, eftersom risken för godtycke minskar. Av enkätsvaren framgår, att Arbetslivsfonden återkommit och krävt kompletterande uppgifter av 51 procent av dem som gjort redovisningar av genomförda insatser, medan så inte skett för resterande 49 procent. Analysen av svaren visar vidare, att det i högre grad är privata verksamheter (57 procent), än offentliga (43 procent), som krävts på ytterligare uppgifter. Det verkar således som att det inte går att avgöra i detta fall vilka av ovanstående värden som prioriterats av Arbetslivsfonden, eftersom hälften av svaren visar att det är rättssäkerhets- och effektivitetsvärden och den andra hälften att det är flexibilitetsvärdet.

En annan aspekt av flexibilitetsbegreppet, som också nämndes i metodkapitlet, är anpassningsförmåga. Om en myndighet kan tillgodose speciella önskemål från brukarna tyder det på en viss anpassningsförmåga. Däremot är det inget att sträva efter ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom det skulle innebära att spelreglerna ändras under spelets gång. Samma regler gäller inte för alla. Av enkätsvaren framgår, att 75 procent av de svarande inte upplevde, att tjänstemännen på Arbetslivsfonden tillgodosåg några speciella önskemål, medan 25 procent ansåg att de gjorde det. Bland annat nämner denna fjärdedel att förenklingar i redovisningar godkändes, att redovisningsdatum framflyttades, att omfördelningar av bidrag till andra projekt godkändes och att ändringar i beräkning av bidragsunderlag gjordes. Svaren fördelar sig enligt tabell 6.

	Sektor			
	Offentlig		Privat	
	Beviljats bidrag?			
	Ja	Nej	Ja	Nej
Ja	43	11	23	0
Nej	57	89	77	100
Totalt	100	100	100	100

Tabell 6. Upplevelser om tjänstemännen tillgodosåg speciella önskemål (%)

Av tabellen kan utläsas att verksamheter som beviljats bidrag i högre grad (23 respektive 43 procent), än inte bidragsbeviljade (0 respektive 11 procent), upplevde, att Arbetslivsfonden tillgodosåg speciella önskemål. Den visar också, att andelen privata verksamheter, som inte upplevde att Arbetslivsfonden tillgodosåg speciella önskemål är större (77 procent), än motsvarande andel offentliga (57 procent). Detta svar kan möjligen återigen spegla den skillnad i miljö som de två aktörerna agerar i. De privata verksamheterna är vana vid att anpassningsförmåga är nödvändigt på den konkurrensutsatta marknaden och kan därför komma att ställa högre krav på det än vad de offentliga gör. Siffrorna visar dock, att det knappast finns anledning att känna oro för hur rättssäkerheten påverkades i det här fallet eftersom Arbetslivsfonden inte verkar ha varit speciellt tillmötesgående.

Men hur viktiga upplever då brukarna egentligen, att de olika värdena är? Är rättvis behandling det överordnade värdet? Eller är snabbare och enklare ärendehandläggning att föredra även om det sker på bekostnad av rättvis behandling? Enkätsvaren visar, att 65 procent av de svarande upplever att det viktigaste kontakter med myndigheter är att alla behandlas rättvist medan 31 procent anser att det överordnade värdet är snabbhet och enkelhet vid ärendeshandläggningen.⁴⁴ Tabell 7 visar hur svaren fördelar sig.

	Sektor			
	Offentlig		Privat	
	Beviljats bidrag?			
	Ja	Nej	Ja	Nej
Rättvis behand.	54	78	66	82
Snabb/enkel handlägg.	39	22	34	9
Ej besv.	7	0	0	9
Totalt	100	100	100	100

Tabell 7. Upplevelser om överordnade värden för myndigheter (%)

⁴⁴4 procent har inte besvarat frågan.

Tabellen visar, att i genomsnitt 80 procent av de inte bidragsbeviljade verksamheterna upplever rättvis behandling som det viktigast värdet för myndigheter att leva upp till, medan motsvarande siffra för de bidragsbeviljade är i genomsnitt 60 procent. Ur tabellen kan också utläsas att det i högre grad är offentliga verksamheter (22-39 procent), än privata (9-34 procent), som upplever snabbhet och enkelhet vid ärendeshandläggning som det överordnade värdet. Orsaken till det står möjligen återigen att finna i den skillnad som föreligger mellan de två aktörernas miljöer. Offentliga verksamheter som är vana vid att agera i en regelstyrd miljö, kan uppleva värden som snabbhet och enkelhet som allt viktigare.

7. SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH SLUTSATSER

Enligt teorin om målstyrningens konsekvenser kan denna styrningsform medföra att det sker en maktförskjutning från politiker till tjänstemän, vilket i sin tur påverkar rättssäkerheten, flexibiliteten och effektiviteten inom förvaltningen. I detta arbete har dessa konsekvenser undersökts i den målstyrda myndigheten Arbetslivsfonden för att kunna uppskatta tjänstemännens makt.

Med avseende på rättssäkerhet visar enkätsvaren, att det finns en samstämmighet mellan teori och verkliga upplevelser. Det verkar som att arbetsgivare har haft svårt att förutse utfallet av Arbetslivsfondens beslut. Detta främst på grund av att många arbetsgivare inte känt till vilka bedömningskriterierna varit och att de inte heller upplevt att anvisningar funnits för vilka bidrag olika insatser berättigade till. Inte heller kunde man som arbetsgivare förutse hur stort bidrag som faktiskt skulle utbetalas efter att åtgärderna genomförts. Det enda som krävdes för att bidragssumman skulle reduceras var, att den ansvarige tjänstemannen inte delade arbetsgivarens uppfattning om att de bidragsbeviljade åtgärderna genomförts fullt ut. Detta sätter också fingret på problemet med avsaknaden av regler ur objektivitets- och likabehandlingssynpunkt. Redan i början av 1900-talet påpekade samhällsvetaren Max Weber att precisa och generella rättsregler fungerade som en garanti mot godtycke vid myndighetsutövning.⁴⁵ Att många arbetsgivare upplever såväl instruktionerna för bidragsansökningarnas innehåll som bedömningskriterierna som otydliga kan således vara ett tecken på att de i själva verket ifrågasätter om de blivit rättvist behandlade. Dessa problem som verkar ha funnits ur såväl förutsebarhets- som objektivitetssynpunkt, sammantaget med att besluten inte var överklagningsbara och att Arbetslivsfonden inte alltid gav beslutsmotiveringar, leder till att slutsatsen måste dras att det funnits problem med rättssäkerheten.

Vad avser flexibilitet och effektivitet framgår av enkätsvaren att teorin i det här fallet till viss del bekräftas av arbetsgivarnas upplevelser. Arbetslivsfondens verksamhet upplevs ha fungerat flexibelt på så sätt att tjänstemännen ofta

⁴⁵Rothstein (1991), s. 47.

funnits tillhands för att snabbt besvara frågor. Däremot framgår, att verksamheten inte anses ha fungerat flexibelt vad avser handläggningstider samt ansöknings- och redovisningsprocedurer. Många arbetsgivare anger nämligen det längsta tidsalternativet i enkätsvaren för hur lång tid det tog att få Arbetslivsfondens beslut och uppfattningen bland arbetsgivarna är att ansöknings- och redovisningsprocedurerna var komplicerade. Detta pekar visserligen på en lägre flexibilitet men kan även innebära att såväl höga krav på ansökningar och redovisningar som på noggrann beredning, funnits hos myndigheten i fråga. Detta borgar i så fall för att Arbetslivsfonden prioriterade hög kvalitet på beslutsunderlaget, vilket måste sägas gynna effektiviteten eftersom kvalitetsaspekten ingår i begreppet. Möjligheten att uppnå hög kvalitet på beslutsunderlaget ökar också om tjänstemännen är kunniga. I fallet med Arbetslivsfonden är den dominerande uppfattningen, bland arbetsgivarna att tjänstemännen var kunniga inom både arbetsmiljöområdet och inom respektive bransch, vilket således ytterligare gynnar effektiviteten. Utifrån denna diskussion måste slutsatsen dras att Arbetslivsfondens verksamhet fungerat effektivt och i vissa fall flexibelt.

Ovanstående resonemang pekar på att tjänstemännen vid Arbetslivsfonden har haft en stark maktställning vid sin myndighetsutövning. Det är främst avsaknaden av ett tydligt regelverk som ger upphov till tjänstemännens makt och därmed till nackdelarna ur rättssäkerhetssynpunkt och fördelarna ur flexibilitets- och effektivitetssynpunkt. Ett tydligt regelverk kombinerat med besvärsmätt skulle ha varit till gagn för arbetsgivarnas möjligheter att hävda sina rättigheter såväl mot de ansvariga tjänstemännen som i en högre instans. Detta skulle ha minskat såväl rättsosäkerheten, flexibiliteten och sannolikt också effektiviteten som tjänstemännens makt. Frågan är då om det är vad arbetsgivarna velat? Annorlunda formulerat: hur påverkar tjänstemännens maktställning den offentliga politikens legitimitet? Å ena sidan kan de berörda medborgarna uppleva den som legitimitetshöjande eftersom den ökar förvaltningens flexibilitet och effektivitet. Men å andra sidan kan de uppfatta den som legitimitets-sänkande eftersom den faktiskt innebär en avvikelse från såväl folksuveränitets- som legalitetsprinciperna. Av enkätsvaren kan dock utläsas att det är den senare uppfattningen som dominerar fallet med Arbetslivsfonden, eftersom arbetsgivarna upplever rättssäkerhetsvärdet som överordnat flexibilitets och effektivitetsvärdena. Detta måste innebära att arbetsgivarna inte upplever, att de påvisade fördelarna uppväger de påvisade nackdelarna med målstyrningen och att tjänstemännen därmed i det här fallet kan anses ha för stor makt i den målstyrda myndigheten.

Om dessa åsikter som framkommit i denna undersökning, delas av medborgaren i gemen, samtidigt som målstyrningen används allt oftare vid den offentliga förvaltningens organisation, kan den offentliga politikens legitimitet riskera att undergrävas.

8. SAMMANFATTNING

Användning av målstyrning vid den offentliga förvaltningens organisation har under senare år blivit allt vanligare. Målstyrningstekniken innebär att politiker-
na fastslår de allmänna målen och därefter överlåter till förvaltningarna att på
bästa sätt nå dem. Det har dock visat sig, att målstyrningen kan bli problematisk
ur demokratisk synvinkel, eftersom den reellt kan innebära en maktförskjutning
från politiker till tjänstemän inom förvaltningen. Denna maktförskjutning kan
också medföra nackdelar ur rättssäkerhetssynpunkt, eftersom risken ökar för att
de som kommer i kontakt med myndigheten blir olika behandlade beroende på
vilken tjänsteman som handlägger ärendet. Det blir då också svårt att förutsäga
hur myndigheten ska besluta i ett enskilt ärende. Däremot kan flexibiliteten och
effektiviteten inom förvaltningen gynnas av maktförskjutningen. Eftersom
dessa konsekvenser kan komma att påverka den offentliga politikens legitimitet
är det av stor vikt att undersöka hur de berörda medborgarna upplever mål-
styrningen. Ett lämpligt undersökningsobjekt är den målstyrda myndigheten
Arbetslivsfonden, som inrättades 1990 och hade till uppgift att fördela 11
miljarder kronor till arbetsgivare, som satsat på arbetsmiljöförbättrande åtgär-
der. Har arbetsgivarna upplevt att tjänstemännen haft makt det vill säga, har
fördelar ur flexibilitets- och effektivitetssynpunkt och nackdelar ur rättssäker-
hetssynpunkt funnits? I så fall har fördelarna övervägt nackdelarna eller har
tjänstemännen haft för stor makt? För att undersöka detta sändes en enkät ut till
100 arbetsgivare som varit i kontakt med tjänstemännen på Arbetslivsfonden i
Uppsala län. Urvalet var stratifierat och 75 procent var hämtat från gruppen som
beviljats bidrag och 25 procent från gruppen som inte beviljats bidrag. Enkäten
besvarades av 83 arbetsgivare av vilka 76 procent kom från gruppen som bevil-
jats bidrag och 24 procent från gruppen som inte beviljats bidrag. Detta innebär
att jag kan uttala mig generellt om populationen arbetsgivare som ansökt om
bidrag från Arbetslivsfonden i Uppsala län.

Av enkätsvaren kan utläsas, att arbetsgivarna upplevt att problem med rätts-
säkerheten funnits vid Arbetslivsfondens myndighetsutövning. Det är bland
annat utifrån många arbetsgivares upplevelser om såväl otydliga instruktioner
för bidragsansökningarnas innehåll som otydliga bedömningskriterier, som den
slutsatsen måste dras. Enkätsvaren visar också, att arbetsgivarna upplever att
Arbetslivsfondens verksamhet fungerat effektivt och i vissa fall flexibelt. Denna
slutsats kan dras utifrån att många arbetsgivare såväl upplevde, att tjänste-
männen funnits tillhands för att snabbt besvara frågor, som att de varit kunniga.
När det kan ha förelegat en motsättning mellan effektivitet och flexibilitet visar
enkätsvaren, att det förstnämnda verkar ha prioriterats eftersom handläggningss-
tiderna varit långa samt att ansöknings- och redovisningsprocedurer varit
komplicerade.

Utifrån detta kan slutsatsen, dras att Arbetslivsfondens tjänstemän haft stor makt vid sin myndighetsutövning, eftersom avsaknaden av ett tydligt regelverk gjort det möjligt för tjänstemännen, att såväl själva bestämma hur ärendena skulle avgöras som att få verksamheten att fungera effektivt och flexibelt. Av enkätsvaren kan dock utläsas, att huvuddelen av arbetsgivarna upplevt tjänstemännens makt för stor, eftersom de inte anser att fördelarna ur flexibilitets- och effektivitetssynpunkt uppväger nackdelarna ur rättssäkerhetssynpunkt. Detta innebär också att brukarnas åsikter om tjänstemännens för stora makt kan komma att sänka den offentliga politikens legitimitet i framtiden.

REFERENSER

- Alle´n, Sture - Hässelberg, Alfred, (1978), *Svensk ordlista*, Esselte Studium, Stockholm.
- Arbetslivsfonden, (1990), *Att söka bidrag hos Arbetslivsfonden*, Stockholm.
- Arbetslivsfonden, (1991), *Riktlinjer för bidragsgivning*, Stockholm.
- Berger, Anita, (dåvarande länsdirektör på Arbetslivsfonden i Uppsala län), intervju, 13 november 1995, Uppsala.
- Esping, Hans, (1994), *Ramlagar i förvaltningspolitiken*, SNS förlag, Stockholm.
- Gustavsen, Björn, mfl., (1995), *Utvecklingslinjer i arbetslivet och Arbetslivsfondens roll*, SNS förlag, Stockholm.
- Johansson, Ursula, (1995), *Arbetslivsfonden - En jämförelse mellan Norrbottens, Hallands, Kristianstads och Västernorrlandslän*, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala.
- Lipsky, Michael, (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, The Free Press, New York.
- Lundquist, Lennart, (1988), *Byråkratisk etik*, Studentlitteratur, Lund.
- Lundquist, Lennart, (1992), *Förvaltning, stat, och samhälle*, Studentlitteratur, Lund.
- Mellbourn, Anders, (1986), *Bortom det starka samhället*, Carlsson Bokförlag, Helsingborg.
- Petersson, Olof, (1991), *Afakt - En sammanfattning av maktutredningen*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Petersson, Olof, - Söderlind, Donald, (1993), *Förvaltningspolitik*, Publica, Stockholm.
- Regeringens proposition 1989/90:62
- Riksdagen, (1992), *Sveriges grundlag*, Stockholm
- Riksrevisionsverket, (1992), *Arbetslivsfonden*, Stockholm.
- Rothstein, Bo, (1991), *Demokrati, förvaltning och legitimitet*, i Rothstein, Bo, (red.), *Politik som organisation*, SNS förlag, Stockholm.
- Rothstein, Bo, (1994), *Vad bör staten göra?*, SNS förlag, Stockholm.
- Svensson, Arne, - Pihlgren, Gunnar, (1989), *Målstyrning - 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*, Liber, Stockholm.
- Wennergren, Bertil, (1971), *Handläggning - hur förvaltningsärenden behandlas stat och kommun*, Publica, Stockholm.

BILAGA

Företagens åsikter om Arbetslivsfonden

1. Vilken sektor tillhör Ditt företag?

☐ privat ☐ offentlig

2. Har Ditt företag fått bidrag från Arbetslivsfonden?

☐ ja ☐ nej

Om nej - varför inte'?.....
.....
.....
.....

3. Anser Du att det fanns tydliga instruktioner för vad en bidragsansökan dvs. ett arbetsplatsprogram skulle innehålla?

☐ ja ☐ nej

4. Vet Du utifrån vilka regler Din bidragsansökan bedömdes av Arbetslivsfonden?

☐ ja ☐ nej

Om ja - upplevde Du dessa regler som tydliga eller hade tydligare regler varit att föredra?

☐ som tydliga ☐ tydligare regler hade varit att föredra

5. Hade Ditt företag telefonkontakt med tjänstemännen på Arbetslivsfonden under ansökningstiden?

☐ ja ☐ nej

Om ja - hur ofta?

☐ flera gånger ☐ någon enstaka gång

6. Besökte någon av tjänstemännen på Arbetslivsfonden Ditt företag?

☐ ja ☐ nej

Om ja - hur många gånger?

☐ en gång ☐ mer än en gång

7. Upplevde Du att det fanns anvisningar som gav Dig en föraning om hur stort bidrag Ditt företag skulle kunna få för de insatser Ni tänkte genomföra?

☐ ja ☐ nej

8. Var Ni nöjda eller missnöjda med Arbetslivsfondens beslut?

☐ Mycket nöjda
☐ Ganska nöjda
☐ Ganska missnöjda
☐ Mycket missnöjda

9. Hade Ditt företag önskat att beslutet gått att överklaga?

☐ ja ☐ nej

10. Motiverades beslutet av Arbetslivsfonden?

☐ ja ☐ nej

11. Fick Ditt företag efter att åtgärden genomförts det förväntade bidraget dvs. bidraget Arbetslivsfonden avsatt i beslutet?

☐ ja ☐ nej ☐ fick inget bidrag alls

12. Upplevde Du att tjänstemännen på Arbetslivs fonden fanns på plats för att ge stöd och råd i Ditt arbete med bidragsansökan och redovisningen?

☐ ja ☐ nej ☐ ingen uppfattning

13. Kunde Du snabbt få den hjälp Du tyckte att Du behövde?

☐ ja ☐ nej ☐ ingen uppfattning

14. Hur upplevde Du arbetet med att fylla i ansökningsblanketten?

☐ svårt ☐ lätt

15. Hur lång tid tog det för Ditt företag att få beslutet från Arbetslivsfonden?

☐ 0-3 veckor
☐ 3-5 veckor
☐ Över 5 veckor
☐ Kommer ej ibåg

16. Hur upplevde Du arbetet med att göra redovisningen till Arbetslivsfonden av Era genomförda åtgärder?

☐ svårt ☐ lätt ☐ ingen redovisning gjordes

17. Återkom Arbetslivs fonden till Dig för att få kompletterande uppgifter vid kontrollen av Din redovisning?

☐ ja ☐ nej ☐ ingen redovisning gjordes

18. Hur upplevde Du tjänstemännen på Arbetslivsfondens kunskaper inom arbetsmiljöområdet och inom Din bransch?

☐ Mycket kunniga
☐ Ganska kunniga
☐ Ganska okunniga
☐ Mycket okunniga
☐ Ingen uppfattning

19. Upplevde Du att några speciella önskemål från Dig tillgodosågs av Arbetslivsfondens tjänstemän?

☐ ja ☐ nej

Om ja - vad?

20. Vad upplever Du vara viktigast i kontakter med myndigheter? Välj ett av de två alternativen.

☐ rättvis behandling

☐ snabbhet och enkelhet i handläggning av ärenden

21. Övriga synpunkter.....

Tack för Din medverkan!

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 partiers och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer.*
12. Vaverka, Joakim 1996. *Demokrati i förändring. En studie av lobbying mot kommunikations-, arbetsmarknads- och jordbrukssektorerna i Sverige. (KFB)*
13. Marcusson, Katja 1996. *Att uppvakta statsråd. (KFB)*
14. Oskarsson, Sven 1997. *Påverka och påverkas. 1994 års reformering av arbetslöshetsförsäkringen.*

15. Book, Cecilia 1997. *Kuppmakare och ideologiskt skifte? Om processen när socialdemokraterna upphävde valutareglerna.*
16. Tidestav, Kristina 1997. *Förvaltningsstyrelser - En arena för makt- och intressekamp? En studie av vägverkets förvaltningsstyrelse. (KFB)*
17. Öberg, PerOla 1997. *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen.*
18. Bergström, Jonas 1997. *Korporatismens död. Svenska Arbetsgivareföreningens avhopp från ämbetsverkens styrelser.*
19. Berg, Hans 1997. *Massmedia - folkföreträdare på frammarsch?*
20. Arnberg, Erik 1997. *Avkorporatiseringen, arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsgivarna. En studie av avkorporatiseringens effekter på Malmöhus länsarbetsnämnd 1993-95.*
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.*

