



Politiska institutioner och strategiskt agerande 8

Arbetslivsfonden och det moderna styrelseskicket

Byråkratins växt

Fallet Arbetslivsfonden

Sven Bosarfve

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.

Innehåll:

1. Inledning	2
2. Teorier om byråkratins tillväxt	2
3. Empirisk fallstudie	7
4. Historik	8
5. Precisering av byråkratibegreppet	13
6. Växte byråkratin i ALF? Empirisk undersökning	16
7. Empiriskt resultat	26
8. Intern påverkan	27
9. Sammanfattning och slutsatser	32

1. Inledning

Svenska ämbetsverk växer. Somliga expanderar hastigt, andra långsamt, men nästan alla växer.¹

Denna uppsats handlar om den offentliga² byråkratiutvecklingen. Är det så, vilket flera teoretiker hävdar, att statsmakten alltid växer i storlek och administrativ omfattning, det vill säga att utvecklingen är förutbestämd i någon slags deterministisk mening?

För att pröva detta empiriskt använder jag ett fall hämtat från den svenska verklighetens 1990 - tal, arbetslivsfonden. När arbetslivsfonden bildades 1990 fanns en klart uttalad målsättning från statsmakternas sida att byråkratiutvecklingen skulle hållas kort. Därför slogs redan från början fast att arbetslivsfonden (ALF) var av solnedgångskaraktär, och till följd därav småningom skulle läggas ner. Här skulle nämligen stipuleras exempel, byråkratihäst-arna skulle inte otyglat tillåtas skena. Med visst fog kan man därför påstå att arbetslivsfonden uppfattades som ett möjligt motbevis till den förhärskande föreställningen, att när väl en myndighet etablerats tenderar den bara att öka i storlek. Syftet med uppsatsen är att pröva om byråkratin ökade eller ej i arbetslivsfonden under dess verksamhetsperiod 1990-95.

Uppsatsen disponeras enligt följande. För att motivera uppsatsens allmänna problemställning och som bakgrund till ovannämnda fråga, redovisas några teorier som säger att staten och byråkratin alltid måste växa. Därefter för jag in min fallstudie om arbetslivsfonden. I kapitlen fem till åtta, genomförs en prövning av teorin i form av en empirisk undersökning av byråkratin utveckling i denna något speciella femåriga myndighet. Uppsatsen avslutas med en kort sammanfattning, där den övergripande slutsatsen formuleras.

2. Teorier om byråkratins tillväxt

Med sitt arbete *Bureaucracy and Representative Government* från 1971, har William Niskanen kommit att framstå som något av portalfigur för public choice-skolans ståndpunkt om byråkratinivån vid analysen av egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik. Enligt Niskanen är det egenintresset som styr den offentliga förvaltningens byråkrater i deras handlande. Inte en vilja att lojalt genomföra politiska beslut, utan en egen egoistisk vilja att

¹Tarschys 1975b s.7, som medförfattare fungerade Maud Eduards.

²Med termerna "offentlig" eller "statsmakt" skall i denna uppsats förstås stat, landsting och kommun inklusive alla underlydande organisationer och bolag. För en utförlig argumentationsgenomgång se ex. Tarschys 1978.

ständigt förbättra sin lön, status, personliga förmåner etc. Huvudtesen i Niskanens modell är att detta leder byråkraterna till att ständigt utöka sin administration. Enligt Niskanen är politikerna helt i händerna på förvaltningens byråkrater och det på grund av tjänstemännens övertag när det gäller rena fackkunskaper. Politikerna har helt enkelt inte någon reell möjlighet att ifrågasätta byråkraternas kalkyler. Då byråkraterna själva inte erhåller något ekonomiskt utbyte till följd av högre förvaltningseffektivitet och besparingar "(är) deras enda möjlighet till personliga fördelar att se till att den egna förvaltningen väx(er) och därmed, enligt den praxis Niskanen tillskrev statsförvaltningen, även de anställdas löner och andra förmåner. Budgetmaximering (är) en instinkt hos varje framåtsträvande byråkrat".³

Niskanen levandegör sitt resonemang med ett exempel. Vad sker med den tjänsteman som kan peka på förändringar som medför att den nuvarande verksamheten kan genomföras med betydligt mindre kostnader? Svaret blir att det beror på om han är anställd i privat eller statlig verksamhet. I ett konkurrensutsatt privat företag, får han bonus, befordran och möjlighet att arbeta vidare på uppslaget. I en statlig byråkrati får han möjligen ett omnämnande eller en omplacering utan befordran, men framförallt kollegernas ogillande och de nyanställdas misstänksamhet.⁴

En som några år senare utvecklade argumenteringen genom att hämta inspiration från bland andra Niskanen och hans public choice-teorier, var fransmannen Henri Lepage. I sitt arbete från 1978, *I morgon kapitalism*, för han ett resonemang kring varför staten växer. Enligt Lepage är det hela mycket enkelt: "de västerländska demokratierna är fångar i 'föråldrade' politiska metoder som leder till att den moderna staten måste växa och breda ut sig på ett sätt som bara gynnar en privilegierad grupp medborgare, byråkraterna".⁵

Lepage åskådliggör sitt resonemang genom en jämförelse mellan den fria marknadsekonomin och statsförvaltningen, där den avgörande skillnaden skulle vara att statliga beslut fattas inom ett tvångssystem som har sina speciella särdrag och nackdelar, jämfört med det system för sanktioner och belöningar som kännetecknar den privata marknaden. Lepages slutsats blir att om förutsättningarna i övrigt är likvärdiga, resulterar de byråkratiska lösningarna av nödvändighet i ett utnyttjande av samhällets resurser som är mindre effektivt än om man hade tillgripit marknadsekonomin.⁶

³Lewin 1988 s. 101.

⁴Ibid. s. 102.

⁵Lepage 1980 s. 183. Boken gjorde Lepage känd som nyliberal. När den svenska utgåvan kom 1980 översattes det ofta använda uttrycket "le nouveau liberalisme" med "nyliberalism". Se ex. Norberg och Bejke 1994.

⁶Ibid. s.185 f.

Teorierna om byråkratin leder Lepage fram till två viktiga slutsatser. Ju fler ämbetsmän ett samhälle håller sig med, desto större är risken att ämbetsmännen tar för sig och att den statliga sektorn ökar på de övrigas bekostnad samt att "(t)illgripandet av en 'byråkratisk' lösning bör alltid komma i andra hand - den har existensberättigande bara sedan det har bevisats att ingen annan lösning har någon chans att lyckas".⁷

Hittills har jag behandlat byråkratins egenintresse som förklaring till dess växt. Fler orsaker påstås finnas. Statsvetenskapsmannen Daniel Tarschys, pekar i en uppsats från 1975 på *andra* tänkbara förklaringar till statsmakternas tillväxt än byråkratins egenintresse. För att illustrera sina tankegångar använder han tre så kallade perspektiv på den offentliga sektorn. Dessa perspektiv kan beskrivas enligt följande. Det första kallar han konsumentperspektivet, och med det menas att medborgarna får den statsmakt de efterfrågar, statens utgifter växer allteftersom efterfrågan på offentliga tjänster stiger. Nästa kallar han producentperspektivet, varvid avses att tonvikten läggs på de ansträngningar som olika leverantörskollektiv gör för att påverka omfattningen och innehållet i den statliga verksamheten. Eller enklare uttryckt, medborgarna får den offentliga verksamhet som politiker och byråkrater erbjuder dem. Det sista perspektivet får av Tarschys heta det finansiella, vilket han beskriver bäst själv; "transaktioner på den privata varumarknaden (är) en funktion av två variabler, utbud och efterfrågan, medan transaktioner på den kollektiva varumarknaden är en funktion av tre variabler: utbud, efterfrågan och finansiering".⁸

Tarschys finner dessa tre perspektiv relevanta men otillräckliga för att förstå statens växt. Till hjälp tar han därför även tre olika förklaringsnivåer, en socioekonomisk, en ideologisk-kognitiv och en institutionell. Vad som nu sker är att författaren söker svaren i de totalt nio olika kombinationer som nivåerna kan utgöra mot perspektiven. Nedan gör jag en kort genomgång av dessa förklaringar.

En kombination av konsumentperspektivet och den socioekonomiska nivån, för in oss på det moderna samhällets framväxt; stigande BNP, industriutveckling, urbanisering. Ju högre ekonomisk standard, bildningsgrad, utvecklingsnivå etc, desto större offentlig sektor relativt sett. Ett exempel är demografiska förändringar; ju fler åldringar och även små barn som ett samhälle har, desto större efterfrågan på tjänster från det offentliga som i sin tur kräver större skatteuttag. Ytterligare ett exempel som Tarschys pekar på är urbaniseringen, vilken innebär dels påfrestningar på områden med snabb inflyttning i form av utbildningsresurser med mera, och dels att offentliga tjänster blir dyrare att upprätthålla på landsbygden i takt med krympande befolkningsbas.⁹

⁷Lepage 1980 s. 189.

⁸Tarschys 1975a s. 19.

⁹Ibid. s.23 f.

Konsumentperspektivet i kombination med den ideologiskt-kognitiva nivån handlar om befolkningens förändrade attitydmönster och förväntningar. Exempelvis medförde televisionens utbredning att folk fick inblick i vilken levnadsstandard andra samhällsklasser kunde glädja sig åt. Till följd härav, ökade människors förväntningar och anspråk på den offentliga förvaltningens service.¹⁰

Det politiskt-institutionella konsumentperspektivet, innebär att förändringar i det politiska systemet kan medföra att efterfrågan på offentliga tjänster stiger. Ett exempel här skulle kunna vara ett allt mer korporativistiskt samhälle, vilket innebär att starka intresseorganisationer reser nya eller större krav.

Om vi tittar närmare på det finansiella perspektivet på den socioekonomiska nivån, ser vi att det här handlar om skatteuttag. Enkelt uttryckt menas att det är lättare att beskatta det moderna handelssamhället än ett självhushållande jordbrukssamhälle. När mer varor och tjänster köps och säljs, har regeringen större utsikter att ingripa och lägga beslag på en del av de vinster som de handlande gör. Vidare säger oss denna kombination att kvinnornas inträde på arbetsmarknaden kraftigt vidgat skattebasen och möjliggjort en kommersialisering av vissa hushållstjänster. Som ett resultat av detta kan staten ta ut skatter från allt fler och på så sätt finansiera ökad omfattning av offentlig verksamhet.¹¹

Samma perspektiv på den ideologiskt-kognitiva nivån berättar att beskattning även är en fråga om samtycke. "Enbart tvång är inte en fungerande teknik för att finansiera statsmakten i ett postindustriellt samhälle. Allmänhetens attityder till beskattning är alltså i högsta grad relevanta för frågan". En kärnfråga på denna nivå kan sägas vara vilken legitimitet regeringen åtnjuter. Det är rimligen lättare att beskatta ett samhälle där regeringen har ett gott anseende och korruptionen är liten, än om situationen vore den motsatta.¹²

Politiskt-institutionella nivån på samma finansiella perspektiv, talar exempelvis om antalet offentliga organ (stat, kommun etc.) som får beskatta medborgarna. Ett annat exempel på denna nivå är den progressiva skatteskalans betydelse för de totala skatteintäkterna.

Övergår vi så till det tredje och sista perspektivet, producentperspektivet, finner vi på den socioekonomiska nivån att den teknologiska utvecklingen ger återverkningar på utbudet av offentliga tjänster. När stordriftsfördelarna syns tydligare påskyndar de skapandet av större produktionsenheter. "Nya yrkesgrupper rekryteras till förvaltningen och nya färdigheter utnyttjas i den offentliga förvaltningen". Det bör påpekas att flera av förändringarna i avsnittet

¹⁰Tarschys 1975a s. 26 f.

¹¹Ibid. s. 30.

¹²Ibid. s. 30 f.

konsumtperspektivet - socioekonomiska nivån, även gäller i denna kombination och kan påverka produktionen av offentliga tjänster.¹³

Ideologiskt-kognitiva förändringar i producentperspektivet består av krav som de statligt anställda ställer. Hur enskilda tjänstemän handlägger ett visst ärende, beror till stor del på vad de vet om andra tjänstemäns agerande i liknande fall. När offentligt anställda får reda på den lön och andra förmåner deras kolleger åtnjuter, kräver de likartade villkor. Denna standardisering kan förväntas leda till allmänt stigande löner i offentlig förvaltning. Enligt författaren "vill folk ofta att den organisation de arbetar i skall expandera". Detta beroende på en rad olika skäl, där det gemensamma kan sägas vara egenintresset. Tillväxt i organisationen kan skapa möjligheter till exempelvis personligt självförverkligande, frihet från kontroll, ökad trygghet, prestige med mera.¹⁴

De institutionella producentfaktorerna kan till sist helt kort beskrivas som att medborgarna erhåller den offentliga förvaltning som politiker och byråkrater arbetar fram och marknadsför. Argumentationen i detta fall, liksom i föregående förklaringskombination, leder oss åter till public choice-skolan, då den kan sägas överensstämma med de teorier som tidigare Niskanen framfört (se ovan).¹⁵

Daniel Tarschys skriver själv att han menar att konsumentperspektivet är det som hittills (1975) dominerat forskningen om den offentliga förvaltningen, vilket han inte anser felaktigt. Flertalet bedömare är enligt Tarschys "nog ense om att konsumentintressena på lång sikt haft det största inflytandet över utvecklingen". Vad som måste till, menar statsvetaren, är även en ordentlig komplettering där också finansieringsaspekterna och producenternas roll genomlyses och penetreras ordentligt. Tarschys framställning kan uppfattas som en historik av Niskanen och public choice-teoretikernas trosvisa förklaringsmodeller. Precis som Niskanen tar Tarschys närmast för givet att byråkratin måste växa, skillnaden kan sägas gälla förklaringen till vissa "naturnödvändiga" fenomen.

Nu är frågan, har dessa teoretiker rätt? Stämmer deras, från olika utgångspunkter, slutsats att staten alltid måste växa när en ny myndighet inrättas? För att ta reda på detta har jag valt att undersöka ett fall hämtat ur den empiriska verkligheten, arbetslivsfonden.

¹³Tarschys 1975a s. 33 f.

¹⁴Ibid. s.35 f.

¹⁵Ibid. s. 36f.

3. Empirisk fallstudie

Varför just välja arbetslivsfonden och inte någon annan myndighet? Enligt Assarson och Svensson är "(d)en bärande tanken i sammankopplingen mellan empiri och teori (...) just att den undersökta analysenheten betraktas som ett 'fall'". I arbetet *introduktion till statsvetenskaplig metod*, menar författarna att det ligger i sakens natur att den undersökta analysenheten betraktas som ett fall av någonting. Vidare utgör resonemanget i termer av "fall" den logiska komponenten i sammanfogningen av empiriska observationer och teoretiska påståenden.¹⁶

Man skulle därför kunna hävda att mitt val av undersökningsobjekt, arbetslivsfonden, utgör ett möjligt fall av byråkratiutveckling såsom jag nedan definierar begreppen. Fallet arbetslivsfonden är i vissa avseenden föremål för extra intresse. Främst två faktorer finner jag här speciellt väsentliga:

1. Det var från början bestämt att denna myndighets (fonden) saga skulle bli tidsbegränsad, även om tidpunkten inte var spikad. Samtliga medverkande, politiker, generaldirektör, ämbetsmän och "klienter" var redan när arbetet inleddes 1990 fullt på det klara med att ingenting varar för evigt. Fonden skulle bli tillfällig, punkt och slut.¹⁷
2. Byråkratin skulle begränsas. En klar målsättning var redan före starten att administrationen, eller om man så vill byråkratin, skulle ha en begränsad omfattning. I regeringens proposition talades om att "(e)n mycket begränsad organisation som bl.a. skall svara för bidragsprövningen byggs upp", samt att "(r)esurser hos befintliga myndigheter och organisationer används så långt möjligt".¹⁸

Man hade alltså bestämt från början att byråkratiutvecklingen skulle hållas tillbaka. Därför kan jag nu hävda att arbetslivsfonden utgjorde någon sorts möjlig motsats eller motbevis till det teoretiska resonemanget ovan av Niskanen, Tarschys och Lepage. Häri ligger nu en av uppsatsens stora poänger, ty, om inte en myndighet som från början beslutat sig för att hålla tillbaka byråkratin skulle gå i land med uppgiften, vem skulle då klara det? Hela syftet med denna uppsats blir då att pröva om så var fallet, kort sagt - lyckades arbetslivsfonden uppfylla denna målsättning?

¹⁶Assarson och Svensson 1995 s.21.

¹⁷Se ex. Ekman 1995 s. 2 och Riksrevisionsverket F 1992: 28 s.15.

¹⁸Prop. 1989/90:62 s. 44.

4. Historik

"Statistiken visar att oacceptabelt många människor får arbetsskador och genom forskning vet vi nu att nya fabriker som vi trodde skulle vara bra inte är så bra. Det är därför viktigt att satsa på arbetsmiljö- och organisationsfrågor".¹⁹ Citatet är hämtat ur en intervju med statsminister Ingvar Carlsson i Smålandsposten i december 1989, alldeles i anslutning till den av regering-en framlagda propositionen "om insatser för aktiv rehabilitering och arbetslivsfondens verksamhet, m.m.". ²⁰

Bakgrunden var följande. Under slutet av åttiotalet gick Sverige på högvarv och ekonomin var kraftigt överhettad. Samtidigt hade arbetsmiljöfrågor kommit alltmer i fokus i den allmänna debatten, vilket småningom ledde till att den socialdemokratiska regeringen strax före jul 1988 tillsatte en arbetsmiljökommission²¹ med uppgift att "bland annat kartlägga och peka ut de 400 000 farligaste jobben i Sverige".²²

Med motiveringar om att ekonomin behövde kylas ned ålades samtliga Sveriges arbetsgivare att betala en tillfällig extra skatt, kallad arbetsmiljöavgift på en och en halv procent av lönesumman. Pengarna skulle gå till, bestämdes det senare, den nyinrättade *arbetslivsfonden* som enligt propositionen skulle verka för arbetsmiljöförbättrande åtgärder samt även ge bidrag till rehabiliterings- och arbetsanpassningsåtgärder. Enligt förslaget skulle byråkratin och administrationen, vilket nämnts ovan, inte få bli för omfattande. Avsikten var alltså redan från början att begränsa byråkratiutvecklingen. I propositionen talas om att det kommer att behövas "(s)ärskilda beslutsorgan för bidragsprövningen"²³ medan däremot olika typer av administrativa tjänster skulle upphandlas. Vidare föreslogs att organisationen skulle erhålla både en central och regional nivå, där den centrala styrelsen "bör svara för att de mål och riktlinjer som statsmakterna fastställt uppfylls".²⁴ Den regionala organisationen borde vidare bestå av en styrelse i varje län. Förslaget fortsatte med att fastslå att det borde vara regeringens uppgift att utse ledamöter i dessa styrelser, och att dessa borde vara sammansatta av "företrädare för parterna på arbetsmarknaden (...) samt av politiskt förtroendevalda personer".²⁵ De regionala styrelsernas arbetsuppgifter skulle enligt propositionen bestå i att handlägga ansökningar om

¹⁹Statsminister Ingvar Carlsson intervjuad i Smålandsposten 891220.

²⁰Prop. 1989/90:62.

²¹Tillsättandet av denna arbetsmiljökommission skulle ses som första steget i den "offensiv" som regeringen inlett för en förnyelse av arbetslivet och mot de dåliga arbetsmiljöerna. (Prop. 1989/90: 62).

²²Norrländska Socialdemokraten 890220.

²³Prop 1989/90:62.

²⁴Ibid.

²⁵Ibid.

individinriktade åtgärder och sådana arbetsmiljöförbättrande åtgärder som inte är bransch-övergripande.²⁶

När förslaget om ALF formellt skulle avgöras i Riksdagen utsattes regeringen för kritik av oppositionen, främst kanske från moderaterna vars företrädare Gullan Lindblad konstaterade att det nu skulle byggas upp ett nytt ämbetsverk som intet skulle hjälpa, annat än till att skapa nya byråkratiska hinder, "dvs. nya byråkratier, som naturligtvis kommer att fördröja ärendehan-
dlingen".²⁷ Lindblad var mycket skeptisk och menade att detta bara skulle stärka kor-
poratismen och bidra till att förse "rörelsens barn" med nya uppdrag. "Jag skulle vilja att
utskottets talesman förklarar för oss vad som är så bra med de nya byråkratierna, det nya
ämbetsverket, generaldirektörerna eller vad det nu blir".²⁸

Jag tolkar Gullan Lindblads utfall som en naturlig reaktion från en politiker vars grund-
läggande politiska övertygelse går ut på att så gott som all statsintervention i näringslivet är av
ondo, och följaktligen skall motarbetas och bekämpas. Nya ämbetsverk och tjänstemän var för
Lindblad bara ett ytterligare bevis i raden på den socialdemokratiska regeringens förkärlek till
statliga lösningar på samhällsproblemen, den här gången problematiken kring arbets-
miljön. Det framgår också tydligt att moderaterna inte litade på uttalanden om att förslaget inte skulle
leda till någon avsevärt ökad byråkrati.

Bakgrunden till varför den socialdemokratiska regeringen övervägde att med statsinterven-
tionism försöka förbättra dåliga arbetsmiljöer var, som berörts ovan, att dessa frågor under
senare delen av åttiotalet kommit alltmer i fokus, framförallt i socialdemokratiska tidningar.
Detta ledde som påpekats till att en så kallad arbetsmiljökommission tillsattes vid jultid 1988.
Nästa steg blev att statsministern i mars 1989 kallade ett antal arbetsplatsskyddsombud till
diskussion på residenset Harpsund i Södermanland. "DET ÄR NATURLIGT" skrev
socialdemokratiska Arbetarbladet i en kommentar, "att regeringen med statsminister Ingvar
Carlsson i spetsen känner anledning att höra skyddsombudens uppfattning om läget", och
tidningen fortsatte med att förklara sig dela regeringens grundläggande syn om behov av
statsintervention, "eftersom arbetsgivarna uppenbarligen inte 'klarar' av att på egen hand
komma till rätta med problemen är det nu viktigt att regeringens initiativ på det här området så
snabbt som möjligt följs upp med konkreta åtgärder".²⁹

Att debatten i dessa frågor stundtals kunde hetta till visar rubriken "(s)ka så många få dö på
jobbet?" i tidningen FOLKET sommaren -89. "Tycker verkligen Olof Ljunggren (SAF-ordf.

²⁶Ibid.

²⁷Riksdagsprotokoll 1989/90:101 5 april 1990.

²⁸Ibid. Även folkpartiet befarade att byråkratin skulle öka med den föreslagna organisationen, som ansågs öka
den splittring och byråkrati som enligt partiet redan rådde i fråga om organen för rehabilitering och
arbetsmiljöfrågor (1989/90:SfU 12 Bilaga 2 s. 54).

²⁹Arbetarbladet 890307.

min anm.) att det är acceptabelt att 83 människor i det privata näringslivet under ett enda år ska få sätta livet till bara för att de går till sin arbetsplats?"³⁰

Allt detta utmynnade efter regeringsförhandlingar med centerpartiet så småningom i att riksdagen beslutade om införande av en tillfällig höjning av arbetsgivaravgifterna, där pengarna skulle öronmärkas till arbetsmiljöförbättrande åtgärder. Höjningen av löneskatterna fick namnet arbetsmiljöavgift, och skulle tas ut på totala lönesumman under tiden september 1989 - december -90. Röster i debatten misstänkte dock att regeringen sökte utnyttja arbetsmiljöfrågorna som täckmantel för att kunna genomdriva avgiftshöjningen. "Arbetsmiljön som kamouflage"³¹ var rubriken på en ledare i Jönköpingsposten under våren 1989.

Nåväl, i augusti samma år förklarade arbetarskyddsstyrelsens generaldirektör Sievert Andersson, att "(m)ed elva miljarder i arbetsmiljöfonden ska 90-talets arbetsmiljöarbete göra en rivstart". Huvudansvaret för arbetsmiljön låg dock enligt Andersson hos arbetsgivaren, och inte hos "samhället".³²

I slutet av maj började namnet arbetslivsfonden figurera i pressen.³³ Tanken var nu att en helt ny myndighet skulle byggas upp för att administrera bidragen till de arbetsgivare som förbättrade arbetsmiljön för sina anställda. "De här pengarna skall användas för att vända trenden med hög sjukfrånvaro och många arbetsskador. De får inte plottras bort i någon befintlig organisation," menade blivande fondchefen Ulf Westerberg som också slog fast att administrationen skulle hållas tillbaka, "(v)i vill inte bygga upp någon ny byråkratisk organi-sation".³⁴

Beskedet om den nya arbetslivsfonden, som regeringen vid denna tidpunkt avsåg att förre AMS-chefen Allan Larsson skulle leda, möttes med förhoppningsfull glädje av socialdemokratiska tidningar. "När regeringen nu lättar på förlåten till den efterlängtrade arbetslivsfonden visas med tydlighet att den menar allvar med att utrota farliga arbetsplatser och att skadade och sjuka åter ska få fotfäste i arbetslivet" skrev Aftonbladet, och hyllade samtidigt den tilltänkte chefen Allan Larsson som en metallekonom med ett brett kunnande om riskerna i arbetsmiljön, samt som "något av en världsmästare i sysselsättningspolitik".³⁵ Arbetslivsfonden skall ses som en del av socialdemokraternas stora "(o)ffensiv för (ett) bättre arbetsliv" deklarerade Ingela Thalén i Gotlands Folkblad, och menade att signalen var helt entydig genom att ange fyra stolta propåer:

³⁰FOLKET 890620.

³¹Jönköpingsposten 890525.

³²Smålands Folkblad 890819.

³³Den som ursprungligen kom på idén med en fristående organisation för att den vägen söka förbättra arbetsmiljöerna, var enligt fondchefen Westerberg, Leif "Paggan" Pagrotsky, numera konsultativt statsråd i Regeringen Persson. Intervju med Ulf Westerberg 951206.

³⁴Svenska Dagbladet 891201.

³⁵Aftonbladet 891215.

"(a)rbete åt alla och det goda arbetet".

"Ingen ska lämna arbetslivet därför att det inte fanns en arbetsuppgift att utföra".

"Ingen ska lämna arbetslivet i förtid därför att arbetsplatsen inte var så ordnad att det gick att arbeta".

"Ingen ska stängas ute från arbetslivet därför att hon är för gammal, handikappad eller invandrad till vårt land".³⁶

Att byråkratiutvecklingen skulle hållas tillbaka var redan vid denna tidpunkt en väletablerad insikt. "Liten skala begränsar byråkratin"³⁷ skrev Dagens Nyheter, som förmedlade uppgiften om att socialdemokraterna från början ville "skapa ett nytt ämbetsverk med regionala filialer för att administrera fonden. Förhandlingarna mellan centern och socialdemokraterna har till slut lett till att den byråkratiska apparaten blir så liten som möjlig". I praktiken innebar detta enligt tidningen, att det centralt skulle bildas en ny fond med en kanslichef och "en liten styrelse på troligen sju personer". Denna styrelse skulle bestå av representanter för de politiska partierna och de så kallade parterna på arbetsmarknaden.³⁸

Skepticismen var dock, vilket nämnts ovan, stor från borgerligt håll. "En central byråkrati håller nu på att byggas upp kring en arbetslivsfond på välkänt socialdemokratiskt manér", hette det i Blekinge Läns Tidningar, som istället förklarade sig stödja folkpartiets förslag med en decentraliserad byråkrati, "så att det rehabiliteringsarbete som ska bedrivas med fondens pengar organiseras regionalt och lokalt". Motiveringen till detta var att ju närmare de berörda ansvaret ligger, desto större var möjligheterna att pengarna användes rätt. "Det är på det lokala planet man känner problemen".³⁹

Som det senare skulle visa sig blev inte Allan Larsson⁴⁰ fondens chef, utan budet gick istället till före s-statssekreteraren Ulf Westerberg, som i en intervju i Svenska Dagbladet deklarerade att "(d)et goda arbetet (skulle) få kosta 13 miljarder kr". Verksamheten skulle avse att fungera som en "förnyelsestöt" ute bland företagen när det gäller att förbättra arbetsmiljöerna. Enligt Westerberg var avsikten att administrationen skulle bli liten. "Kansliet är medvetet litet. Vi skall inte bli en ny byråkratisk organisation, utan tanken är att fonden skall samarbeta med redan befintliga myndigheter. Någon utredningsverksamhet handlar det inte om - nu får det vara färdigutrett", menade Westerberg.⁴¹

³⁶Gotlands Folkblad 900111.

³⁷Dagens Nyheter 891214.

³⁸Ibid.

³⁹Blekinge Läns Tidningar 900118.

⁴⁰Larsson efterträdde istället K-O Feldt som finansminister.

⁴¹Svenska Dagbladet 900327.

Att man ute i s-leden var övertygade om att detta uppläggningsätt skulle vara byråkrati-hämmande visar ett inlägg av Nyköpings arbetarekommuns ordförande Stig Ohlson, där han polemiserar mot folkpartisten Conny Sandholm som oroat sig just för att motsatsen skulle bli fallet. "Beträffande de regionala styrelserna med sina små kanslier tycker jag att det är fullt i sin ordning att delegera besluten(...)(a)tt kalla det för byråkrati är närmast en skymf", skrev en indignerad Ohlson och uppmanade Sandholm att avgå som styrelsesuppleant i Sörmlands Arbetslivsfond.⁴² Sandholm stod dock fast vid sin uppfattning. I en replik menade han att "(d)et går inte att komma ifrån att det innebär en ökad byråkrati med att inrätta 25 nya fondstyrelser med var sitt kansli. Totalt kommer minst trehundra personer att sysselsättas med att fördela tillbaka alla dessa pengar till just arbetsmiljöåtgärder. Det är(...)en i sanning präktig byråkratisk omväg".⁴³

Företrädare för näringslivet delade denna uppfattning, exempelvis vice VD i Axel Johnson AB Lars Otterbeck, som i ett ironiskt inlägg gav kommentaren att "det är klart, utan (ALF) blev det inte så många nya tjänster åt de förtjänta i Rörelsen".⁴⁴ Otterbeck hade i denna fråga en själsfrände i moderaten Stig Rindborg, vid denna tid ordförande i Företagarnas Riksorganisation; "(v)ad staten skapat genom detta tillvägagångssätt är för det första en omfattande byråkrati och för det andra ett mycket trubbigt fördelningsinstrument", menade Rindborg och avfärdade bryskt hela idén med ALF genom uttalandet att "(a)rbetslivsfonden, hur gott uppsåtet än är, kommer aldrig att förbättra miljön på landets arbetsplatser i någon större omfattning. Den är ett misslyckande från början till slut".⁴⁵

Inom borgerliga kretsar var man alltså mycket tveksam till hela idén att på detta sätt inter-venera i näringslivet, därför kanske vissa hyste förhoppningar på att regeringen Bildt-91 skulle ändra på situationen. Ändå var det kanske inte så förvånande att fonden fick bli kvar mot bakgrund av att det ansvariga statsrådet var centerpartist. Centern hade ju en gång hjälpt till att genomföra ALF. Beskedet i pressen under hösten blev nu att fonden skulle bli kvar. "S välkomnar Hörnlunds fondbesked" hette det i en rubrik i Svenska Dagbladet, och enligt arbetsmarknadsministern skulle endast "krumelurer i kanten" diskuteras, ungefär på samma sätt som den socialdemokratiska regeringen gjorde på sin tid. "Huvudinriktningen och kapitalet blir kvar" var den något överraskande andemeningen som gick ut från den ny tillträdde borgerliga regeringen.⁴⁶

⁴²FOLKET 900629.

⁴³Ibid. 900702.

⁴⁴Dagens Industri 901012.

⁴⁵Barometern 910420.

⁴⁶Svenska Dagbladet 911017.

Motståndet mot fonden fortsatte trots allt, och i en ledare i näringslivstidningen Dagens Industri hyste redaktören förhoppningen att ALF:s hädangång skulle bli ett delresultat av de så kallade krisförhandlingarna under hösten 1992. "Låt oss hoppas - när dimmorna kring innehållet i krispaketet skingras - att det ska visa sig att arbetslivsfonden med tillhörande länsfondsbyråkratier har upphört". Enligt samme skribent var de som hade anledning att känna störst glädje över arbetslivsfondens existens, "de många byråkrater, parti-och partsföreträdare som utkvitterar arvoden från de 24 länsfonderna", samt det "konsultskrå som specialiserat sig på att formulera ansökningar till arbetslivsfonden".⁴⁷

Resultatet av höstens krisförhandlingar blev emellertid inte att ALF lades ner, däremot överfördes pengar från fonden till statsbudgeten, något som Ulf Westerberg besviket kommenterade med; "(d)et var mycket grumliga besked från arbetsmarknadsminister Börje Hörnlund men klart är att tre miljarder kronor tas ifrån oss".⁴⁸

Så kom det sig alltså att den enda konkreta förändringen av regeringsskiftet -91 beträffande arbetslivsfonden, förutom riksdagsbeslutet våren -93 att ALF:s verksamhet skulle vara helt slutförd 950630, blev att man minskade fondens kapital med fem miljarder kronor. Två miljarder försvann i den så kallade tilläggsbudgeten under våren -92, "för finansiering av vissa sysselsättningsskapande åtgärder", och tre miljarder som sagt i samband med höstens krisuppgörelse. Förändringens huvudorsak var knappast ideologisk, utan framtvungen av besparingsskäl, även om det rimligtvis torde vara lättare för en borgerlig regering att fördra en dylik indragning.⁴⁹

5. Precisering av byråkratibegreppet

Jag skall nu ytterligare försöka konkretisera byråkratitermen, samt låta detta mynna ut i ett antal frågeställningar som jag sedan använder för att mäta om byråkratin ökade i min fall-myndighet arbetslivsfonden under dess verksamhetsperiod 1990-95.

Ett annat sätt att betrakta termen byråkrati än som en växande förvaltning, är genom att åberopa statsvetarna Petersson och Söderlind som i princip ger begreppet två betydelser. Dels att i Max Webers anda använda begreppet som en benämning på en organisationsmodell. Författarna menar att Weber kallade den byråkratiska organisationsformen för "en levande ma-

⁴⁷Dagens Industri 920923.

⁴⁸Nya WermlandsTidningen 920923.

⁴⁹Riksrevisionsverket F 1992:28 s.18 och Dagens Nyheter 920927. När det gäller "tilläggsbudgeten" motiverades förslaget med att ALF tillkom bland annat i syfte att verka konjunkturpolitiskt stabiliserande.

skin" med vilket avses att den offentliga organisationen måste vara rationellt kalkylerbar och förutsägbar, den byråkratiska staten kan därvid liknas vid en "paragrafautomat".⁵⁰

Den andra betydelsen har att göra med det som gemene man antagligen närmast förknippar med byråkratibegreppet, nämligen en hänvisning till den "vardagliga negativa klang"⁵¹ som begreppet normalt har. Vad som här avses tolkar jag helt enkelt till "krångel", det vill säga att ökad byråkrati i exempelvis statlig förvaltning medför längre handläggningstider, fler blanketter, instanser etc. Detta är kanske som citatet ovan antyder, den mest gängse användningen och betydelsen av byråkratibegreppet.

Jag har alltså hittills tolkat byråkratibegreppet på olika sätt. Dels genom att betrakta byråkrati-tillväxt som "den växande staten", det vill säga ökad byråkrati skulle betyda en allt större statsmakt, en statsmakt som kräver högre och högre anslag av sitt folk. Hur en sådan argumentering kan gå till har jag visat genom att använda forskarna Daniel Tarschys, William Niskanen och Henri Lepage. Ett annat sätt att betrakta byråkratibegreppet har jag hämtat från Uppsala-statsvetarna Olof Petersson och Donald Söderlind som betraktar begreppet som en stel, måhända något förlegad men effektiv form av organisationsmodell, eller som ett uttryck för en allt krångligare och administrativt mer krävande förvaltning.

Vi har nu en någorlunda fullgod begreppsapparat vilken kan vara användbar då man som jag försöker utröna vad som kan avses med byråkrati och byråkratiutveckling. Man skulle därför kunna tänka sig att på något sätt försöka mäta denna företeelse inom förvaltningsmyndigheten arbetslivsfonden. Ett sätt kan här vara att undersöka hur utvecklingen för administrationskostnaderna ser ut. Om denna utgiftspost skenat iväg påtagligt fort, tycker jag det är rimligt att anse att byråkratin gjort detsamma. Av detta resonemang följer att det också borde vara fruktbart att, i det här fallet, en statlig myndighet med administrativa uppgifter, titta på antalet anställda över tiden. Alltför snabb ökning på denna punkt torde även det kunna ge upphov till misstanke om ökande byråkrati. Ett tredje sätt kan vara att kontrollera eventuell förändring i de hierarkiska nivåerna, för, frågar man sig, i vilket avseende skulle företagens arbetsmiljöer gynnas av fler mellanchefer inom arbetslivsfonden? Ytterligare en metod att mäta förekomst-en av byråkrati, skulle kunna vara att studera interna regler. Blev reglerna rörande ärende-behandlingen fler allt eftersom tiden gick? Eller förblev de oförändrade? Även detta svar torde kunna bli mycket intressant. Följande punkter tycker jag mig nu kunna skönja:

⁵⁰För en utförlig argumentationsgenomgång, se Petersson/Söderlind 1993 s. 37f.

⁵¹Ibid. 1993 s. 37.

1. *Kostnaden för administration.* Ökade de administrativa kostnaderna i arbetslivsfonden onormalt mycket under dess verksamhetsperiod?

2. *Antal anställda.* Hur många var egentligen anställda i fonden? Ökade antalet orimligt mycket?

3. *Interna regler.* Ökade de interna reglerna rörande ärendehandläggningen i antal och omfattning orimligt mycket?

4. *Hierarkiska nivåer.* Skedde någon förändring i fondens hierarkiska nivåer?

Det finns naturligtvis alltid möjligheten att jag förbisett någon eller några faktorer som skulle kunna vara intressanta i sammanhanget, men i huvudsak tror jag att ovanstående skall kunna hjälpa mig en bra bit på vägen.

Materialet som jag använder vid undersökningen, består i huvudsak av två delar. Dels rent internt material, i form av handlingar producerade av arbetslivsfonden och min intervju med fondchefen. Den andra delen, den externa, är den information muntlig såväl som skriftlig jag erhöll från annat håll, huvudsakligen statliga Kammarkollegiet. Den mesta informationen har inte varit några större problem att få fram, samtliga personer jag varit i kontakt med har varit mycket hjälpsamma och tillmötesgående, icke desto mindre vill jag framföra ett par anmärkningar. Vid min genomgång av fondens interna regelverk, tvingades jag konstatera att ett mindre antal handlingar faktiskt saknades hos Riksarkivet. Detta kunde jag lätt konstatera då huvuddelen av handlingarna var numrerade. Jag hade dock turen att finna åtminstone en sådan handling hos en annan källa (uppsatsförfattaren Mari Ekman). Handlingen var visserligen långt ifrån avgörande för mina slutsatser, men det får ändå anses anmärkningsvärt att inte en komplett uppsättning av fondens regelverk och verksamhetsberättelser finns hos Riksarkivet, för ty, om det inte finns där, var skall det då finnas någonstans? Min andra anmärkning gäller min frågeställning om fondens hierarkiska nivåer. Här har jag i stort sett måst låta mig nöja med en enda källa, direktören Ulf Westerberg. Något annat sätt att få fram svaren har jag ej funnit, visserligen diskuterades en del personalärenden i de interna handling-ar jag studerade på Riksarkivet, men något ordentligt svar på min frågeställning om förändringar i hierarkinivåerna skett visade sig likafullt svårt att utläsa. Som jag kommenterar nedan, ger jag emellertid denna delfråga lägre dignitet än de övriga.

6. Växte byråkratin i ALF? Empirisk undersökning

1. *Kostnaden för administration. Ökade de administrativa kostnaderna i arbetslivsfonden onormalt mycket under dess verksamhetsperiod?*

Om jag kan visa att de administrativa kostnaderna ökade onormalt mycket från ett år till ett annat under den aktuella perioden, och/eller att den totala administrationskostnaden överskred rimlig nivå, borde jag kunna fastslå att byråkratin, i den meningen, växte i arbetslivsfonden. I detta läge krävs att jag försöker definiera vad jag egentligen menar när jag säger administration. Ett rimligt antagande i detta fall, är att jag med administrativa kostnader avser samtliga kostnader som åtgår för att arbetsmiljöbidragen skall hamna i den aktuella företagarens ficka. I denna kategori hamnar då till exempel personalkostnader (inklusive extrapersonal), styrelsearvoden, reseersättningar, kontors- och lokalkostnader samt övriga rörelsekostnader (se utförlig genomgång nedan).

För att undersöka hur det empiriskt förhöll sig i arbetslivsfondens fall har jag använt mig av två källor. Den första är en skrift producerad av fondens egna medarbetare alldeles innan arbetets upphörande sommaren 1995. Den fick namnet "Arbetslivsfonden i siffror 1990-1995", och behandlar enligt förordet, "det material som fanns i fondens datasystem den 19 maj 1995". Foldern, som i huvudsak behandlar hur och vart bidragen dirigerades, berör den egna administrationen ytterst sparsamt, i foldern närmare bestämt en spalt över femton rader:

En slutlig fråga: Vad har Arbetslivsfondens administration kostat? Under de första 4 åren (personal, kontor och övriga rörelsekostnader) uppgick administrationskostnaderna till ca 432 Mkr. Till detta skall läggas budgeterade kostnader för det femte och sista året (i dagsläget inom budget) med 121,4 Mkr (inkl avvecklingskostnad på 6,4 Mkr), dvs sammanlagt ca 553 Mkr. I förhållande till fondens omslutning på drygt 11 miljarder har administrationen kostat 5 procent. Denna kostnad är låg, oavsett om man gör jämförelser med statsförvaltning eller näringsliv.⁵²

Innan jag kommenterar dessa uppgifter kommer jag att redovisa uppgifterna från min andra källa, den myndighet som förvaltade själva pengarna inom ALF, statliga kammarkollegiet.

⁵²Arbetslivsfonden i siffror 1990-1995 s.25.

Administrativa kostnader för arbetslivsfonden 1990 - 1995 (tkr)

A. Löpande penningvärde⁵³

År	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95
Personal	46615	61548	72431	83411	85413
Kontor	34087	15427	14486	12995	8682
Rörelse	12828	15206	18170	19825	15368
Hyror	5481	5623	6655	6931	9374
Summa:	99011	97804	111742	123162	118837

Total administrationskostnad för ALF: **550556**

B. 1995 års penningvärde⁵⁴

År	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95
Personal	52768	67887	76342	85830	85413
Kontor	38586	17016	15268	13372	8682
Rörelse	14521	16772	19151	20400	15368
Hyror	6204	6202	7014	7132	9374
Summa:	112079	107877	117775	126734	118837

Raderna i tabellerna omfattar:⁵⁵

Personal:

Lön, arvoden, sjuk- och hälsovård, sociala avgifter, resor, traktamenten, utbildning och konferenser samt tjänstebilar (vilka dock redovisas under kontorskostnader de två sista budgetåren).

⁵³Källa, Kammarkollegiet.

⁵⁴Vid beräkning av inflationsjusterade siffror har använts siffror relaterade till KPI, konsumentprisindex. Källa, konjunkturinstitutet.

⁵⁵Min källa till vad som ingår i respektive post, är densamma som då det gäller sifferuppgifterna, Kammarkollegiet.

Kontor:

Hyrd kontorsutrustning, köpt kontorsutrustning, avgifter till DAFA/SPV, köpta tjänster Kammarkollegiet, köpta kontorstjänster övrigt, post- och telekostnader samt övriga kontorskostnader (kontorsmateriel, böcker, tidskrifter mm)

Rörelse:

Konsultuppdrag ADB för internt stöd, konsult och utredningsuppdrag arb.miljö rehabilitering, annonser, marknadsföring, ersättning till Kammarkollegiets fondbyrå samt övriga rörelse-kostnader.

Hyror:

Fastighetshyror.

En första uppgift blir nu att jämföra de båda källorna. Enligt foldern uppgick administrationskostnaderna för "de första 4 åren" till ca 432 Mkr. Kammarkollegiet talar inte om kalenderår utan om, förmodligen, budgetåret 90/91, 91/92 etc. Enligt uppgifterna i ovanstående nominella tabell skulle de totala administrationskostnaderna för de fyra första "budgetåren" uppgå till 431,7 Mkr, vilket väl får sägas vara god överensstämmelse. Läger man till de, enligt foldern, budgeterade 121,4 eller enligt sista året i tabellen 118,8 Mkr, blir slutsumman 553,1 Mkr respektive 550,5 Mkr totalt. Mina källor kan därför konstateras koordinera med varandra.

Nästa frågeställning blir då, vad är en "onormal" ökning av administrationskostnaderna, samt vad kan hänföras till en orimligt hög totalsiffra? Jag tror att i det här fallet måste man resonera lite olika beroende på vilket år vi talar om. Det är tämligen självklart att man under det första året har relativt stora "startkostnader" för att över huvud taget komma igång med verksamheten. Personal skall anställas, lokaler hyras, möbler inköpas, rutiner startas, kort sagt - det ovana maskineriet skall rulla igång och detta medför kostnader. Detta igångsättningsarbete tycker jag måste utsträckas till att i viss mån också gälla år två och tre, det vill säga, jag anser det rimligt att tolerera en något större avvikelse mellan åren ett och två samt två och tre, än mellan år tre och fyra. Vidare är det rimligt att tolerera en större ökning det sista året på grund av avvecklingskostnader etc. Mellan de första åren kan en ökning av, säg, tio till femton procent vara rimlig. En mera normal ökningstakt mellan år tre och fyra skulle då hamna på ungefär tio procent.

Hur ser det då ut i empirin enligt tabellen ovan? Ja, mellan år ett (90/91) och två (91/92) har vi faktiskt, något överraskande, en minskning med drygt fyra miljoner kronor i realt penningvärde. Mellan år två och tre har vi däremot en ökning på knappt 10 procent, vilket får sägas

vara en fullt godtagbar höjning. Ökningen mellan tredje och fjärde året hamnade på sju till åtta procent vilket får antas vara "normalt". Mellan de sista åren, fyra och fem, finns ingen ökning av administrations kostnaderna utan, något överraskande, tvärtom en kraftig minskning. Resonemanget om godtagbar ökning får också stöd om vi jämför med utvecklingen av ärendemängden, som procentuellt ökade betydligt mer än kostnaden för administrationen (se nedan under "antal anställda").

Om vi då tittar på den totala kostnaden för administrationen i ALF, hur ser det då ut? Ja, verklighetens dryga 550 miljoner (nominellt belopp) utgör, som påpekas i foldern, ungefär fem procent av fondens totala omslutning på drygt elva miljarder kronor. Det är svårt att säga om denna siffra vid en jämförelse med övrig förvaltning och privat näringsliv är, som ALF påstår i foldern, låg. Klart är ändå, tycker jag, att det är svårt att göra gällande att fem procent av omslutningen skulle vara en anmärkningsvärt hög siffra.

Sammanfattningsvis sett över hela femårsperioden har jag alltså svårt att konstatera någon ökning av administrationskostnaderna. En av orsakerna är som synes ovan att dessa kostnader endast ökar mellan åren 91/92 och 92/93 samt mellan 92/93 och 93/94, ökningen är dock inte orimlig vilket diskuteras ovan. En annan orsak är att det mellan år ett och två samt näst sista och sista året, tvärtom sker en minskning av administrationskostnaderna. En tredje orsak är att jag inte finner en total administrationskostnad på cirka fem procent av omslutningen anmärkningsvärd. Följaktligen anser jag mig av ovanstående fakta och resonemang, ha berättigande att konstatera att administrationskostnaderna i arbetslivsfonden, dels inte ökade i onormal omfattning och dels att de totala kostnaderna höll sig inom anständighetens ram. Något stöd för att kostnaderna för administrationen och därmed byråkratin skulle ha skenat iväg finns således inte.

2. Antal anställda. Hur många var egentligen anställda i fonden? Ökade antalet orimligt mycket?

På liknande sätt som med kostnaden för administration, bör man kunna dra vissa slutsatser om man studerar hur många som var anställda i fonden genom de olika åren. Det är rimligen självklart att antalet anställda står i direkt proportion till administrationskostnaderna enligt ovan, ändå bedömer jag det som fruktbart att studera förändringen av antal anställda personer, för om man anställer orimligt mycket personal torde det finnas upphov till misstanke om ökande byråkrati.

Även när det gäller denna frågeställning har jag kunnat använda mig av två källor. Den första är helt enkelt den halvtimmeslånga muntliga intervju jag i december -95 genomförde med fondchefen Ulf Westerberg. Westerberg var mycket vänlig och tillmötesgående både när det gäller förberedelsearbetet och tidsbeställning, samt under själva intervjun. Trots - eller kanske just därför - inser jag att jag här måste se upp för metodproblem. Ty även om inte Westerberg medvetet agerade därefter, finns alltid en liten risk att en person i en dylik situation försöker framhålla de positiva effekterna på viss bekostnad av de negativa. Jag säger inte att så måste vara fallet, bara att det är rimligt att vara medveten om denna risk.

Enligt fondchefen Westerberg (som med en anställd avser en heltidsarbetande person under ett år) hade arbetslivsfonden som mest 116 ordinarie anställda under åren 1991 till och med årsskiftet 94/95. Därtill skall fogas den extrapersonal som av olika anledningar anställdes i de regionala fonderna, vilket enligt Westerberg medförde att man som mest hade 140 personer anställda 1993/94. Vidare avvecklade man vid årsskiftet 1994/95 all extrapersonal jämte en ordinarie tjänst på alla kontor, till sommaren 1995 skulle ju samtligas anställning ha upphört.⁵⁶

År	Totalt antal anställda i ALF ⁵⁷
1990	100
1991	138
1992	184
1993	203
1994	229
1995	165

⁵⁶Intervju med Ulf Westerberg 951206.

⁵⁷Källa, Kammarkollegiet.

Av dessa personer arbetade vissa deltid eller var tidsbegränsat anställda enligt nedan:⁵⁸

	Deltid, procent							Helt tjänstled.	Tidsbegr.anst.
	40	50	60	75	80	85	90		
1991	1	1		2	1			1	
1992		1	2		1		1	3	13
1993		1	1	1	1			2	34
1994		3	1		2			2	56
1995		5	1		1	1		9	42

Till dessa siffror skall läggas de styrelseledamöter och suppleanter, vars ersättningar också belastade fondens administrativa kostnader. Dels fanns det - enligt Kammarkollegiet - den centrala styrelsen som bestod av en ordförande och nio ledamöter jämte suppleanter, och dels de 24 regionala styrelserna med en ordförande och tio ledamöter plus suppleanter i varje. Sammanlagt ungefärligen 540 - 550 personer, lite grann beroende på hur många suppleanter man räknar, ett inte helt oväsentligt antal alltså. Någon lön i vanlig bemärkelse erhöll ej suppleanterna, däremot uppbar de visst arvode vid sammanträdesnärvaro.⁵⁹

Vad säger oss då dessa siffror? Ja, för det första så kan jag med en gång konstatera att mina båda källor inte tycks överensstämja. Enligt fondchefen Westerberg hade man som mest totalt 140 personer anställda "på helårsbasis" under 1993/94, varav 116 så kallade "ordinarie" anställda under åren 1991 till och med årsskiftet 1994/95. Om jag nu jämför dessa siffror med materialet från kammarkollegiet, så ser jag att 1993 hade fonden totalt 203 personer på avlöningslistan och 1994 229 stycken. Av dessa var 40 personer icke heltidsarbetande 1993 och 64 stycken 1994, vilket ger 163 heltidsarbetande årsanställda 1993 och 165 1994 (Plus de 38 deltidssarbetande 1993 och 62 1994 vilket totalt sett ger fler heltidstjänster på årsbasis). En diskrepans på minst tjugo heltidstjänster från Westerbergs 140 följaktligen.

Denna skillnad, vars orsak jag har svårt att ha någon uppfattning om, gör att jag finner det rimligare att använda Kammarkollegiets siffror i min analys som jag summerar som följer:

⁵⁸Källa, Kammarkollegiet.

⁵⁹Intervju med Ove Hultquist 960517.

1990	100	helårstjänster ⁶⁰
1991	132	" (plus 5 deltid och 1 tjänstled.)
1992	163	" (plus 18 " " 3 ")
1993	163	" (plus 38 " " 2 ")
1994	165	" (plus 62 " " 2 ")
1995	106	" (plus 50 " " 9 ")

För att vi skall kunna genomföra en ordentlig analys, är det även nödvändigt att jämföra antalet anställda med det antal ärenden som fonden hade att arbeta med. Ur ALF:s databas har jag därför hämtat följande:

År	Arbetslivsfondens totala antal ärenden ⁶¹
1990	921
1991	5619
1992	6780
1993	10106
1994	10480
1995	13458

Nu till själva frågan. Ökade antalet anställda i arbetslivsfonden orimligt mycket? Det vill säga, att jag genom att peka på en stor ökning av personalstyrkan skulle kunna påvisa att byråkratin stegrades. Ja, enligt materialet ökade antalet anställda från startårets 100 samtliga år utom avvecklingsåret då en kraftig minskning skedde. Var ökningen rimlig, det vill säga behövdes dessa anställda för att klara arbetsuppgifterna. Ja, en jämförelse med antalet ansökningar som fonden hade att arbeta med, gör det svårt att komma fram till någon annan slutsats än att ökningen av arbetsstyrkan var motiverad med tanke på att ärendemängden ökar med i storleksordningen 40 till 50 procent mellan åren i mitten av perioden och därefter förblir på denna nivå för att mot slutet ytterligare öka enligt ovan. Visserligen är ökningen av antalet anställda stor vissa år, men i motsvarande storleksordning är det inte. Jag anser mig därför ha empiriskt stöd för att påstå att antalet anställda i arbetslivsfonden visserligen ökade, men

⁶⁰Då jag inte fått några andra uppgifter av Kammarkollegiet, får jag här anta att det 1990 fanns 100 anställda uträknat på helårsbasis.

⁶¹Siffrorna utgör summorna av länsfondernas antal beviljade, avslagna och återtagna ansökningar respektive år. Arbetslivsfondens databas.

ökningen är fullt försvarbar med hänsyn till ärendemängden. Något stöd för att byrå-kratin skulle ha ökat i denna del fråga har jag därför inte.

3. Interna regler. Ökade de interna reglerna rörande ärendehandläggningen i antal och omfattning orimligt mycket?

När fonden startade sin verksamhet fanns från regeringens sida en mycket uttalad och konsekvent strategi att hålla antalet skrivna regler till ett fåtal.⁶² Arbetslivsfondens sammanlagda mängd regler, internmeddelanden och cirkulär, kan enkelt sammanfattas i en A4-stapel, eller samling, med en höjd av 15 - 20 cm, vilken förvaras på Riksarkivet i Stockholm. Huvuddelen av de interna reglerna, eller dokumenten, delas upp i tre olika nivåer. Vi kan bildligt tänka oss en triangel i tre etage. Högst upp i hierarkin hittar vi fondens mera övergripande "Riktlinjer", som beskriver hur statsmakterna hade utformat fondens uppdrag och mål. Dessa riktlinjer var uppdelade på tre olika områden.

1. ALF:s uppgifter, organisation och arbetsformer.
2. Bidragsgivningen.
3. Uppföljning och utvärdering.

På nästa nivå hittar vi de så kallade "Policy" dokumenten, som även de var uppdelade på samma sätt, och som beskrev medlen för att nå målen enligt ovan, inom respektive huvudområde. Basen på denna interna triangel utgjordes av de till numerären många "Meddelanden(a)", vars syfte var att ge information, instruktioner med mera internt i fondorganisationen, liksom de uppdelade på samma tre delområden.⁶³ Dessutom utformades en så kallad "Verksamhetsplan" för varje budgetår, 1992/93, 1993/94 etc. Dessa handlingar, varav meddelandena var ojämförligt flest, utgjorde en samling om drygt tio cm på höjden, resterande fem till tio cm bestod av diverse interna meddelanden, brev och cirkulär med mera, till allt väsentligt daterade år 1990 och -91, vilket förmodligen kan förklaras av att dessa producerades innan man kommit igång med regelproduktionen enligt mönstret beskriven ovan.⁶⁴

Innehållet i alla dessa dokument var mycket varierande, alltifrån resonemang om det allmänna konjunkturläget till konkreta semesterplaner för personalen. Vissa av dokumenten berörde emellertid direkt eller indirekt hur fondens personal skulle handlägga ärendena, och det är dessa handlingar som jag i detta sammanhang finner relevanta. Nu ställer jag mig alltså frågan,

⁶²Se till exempel Ekman 1995 s. 9.

⁶³Riktlinjer 1 s.9.

⁶⁴Riksarkivet, Stockholm.

är mängden internregler om ärendehandläggningen för fem- åriga arbetslivsfonden rimlig? Eller är det på tok för mycket? Har vi här att göra med en präktig byråkratiutveckling som exempelvis Tarschys och Lepage varnar för? Eller är det en fullt acceptabel och mycket naturlig mängd vi har att göra med? Hade handläggarna allt fler direktiv och ålägganden att ta hänsyn till ju längre från startåret man kom? Eller skedde ingen nämnvärd förändring i det avseendet?

För att kunna svara på ovanstående frågeställning genomför jag nedan en kvantitativ analys av fondens regelverk genom att helt enkelt räkna hur många av de interna regeldokument beskrivna ovan, som i någon form behandlade hur ärendehandläggningen och bidragsutbetalningen skulle gå till. Dessa redovisas årsvis i tabellen nedan.

Antal dokument rörande regler för ärendehandläggning och bidragsutbetalning⁶⁵

År	Antal
1990	7
1991	14
1992	19
1993	11
1994	7
1995	5

Tabellen visar klart och tydligt att fonden inleder sin verksamhet med att producera sju stycken dokument innehållande regler för ärendehandläggningen, varefter följer två år då man ökar takten med som mest nitton dokument av denna typ 1992. Under de sista åren sker en successiv minskning och man landar på fem stycken avvecklingsåret 1995.

Visar då resultaten på ökad byråkrati i form av handläggningsregler i fonden? Det beror delvis på hur man betraktar saken. Under de första åren sker ju en tveklös ökning, vilket får anses naturligt, det måste ju rimligen finnas regler vid myndighetens start. De sista tre åren finns en lika otvetydig minskning, vilket sett på hela femårsperioden gör det tveksamt att dra slutsatsen att byråkratin ökat. Å andra sidan skulle man ändå kunna hävda att en ökning av byråkratin skett, om vi utgår från att det hade varit fullt tillräckligt med regler under, säg, de två första åren, resterande regler skulle då kunna konstateras bevisa en ökning av byråkratin. Då

⁶⁵Då några av dokumenten saknade datering i huvudet fick jag leta i löpande text för att kunna placera handlingen vid rätt årtal. Riksarkivet, Stockholm.

dokument av denna typ producerade efter 1991 är så många som 42 stycken finner jag det naturligt att på denna delfråga konstatera ökande byråkrati.

4. Hierarkiska nivåer. Skedde någon förändring i fondens hierarkiska nivåer?

Med förändring av hierarkiska nivåer menar jag helt enkelt fler eller färre mellanchefer i fondens hierarki, vilka, om de blev fler skulle kunna utgöra bevis för ökande byråkrati.

Denna frågeställning hör till den allra lättaste att svara på. Vid intervjun med fondchefen Ulf Westerberg gavs ett mycket klart besked på ovanstående fråga. Beslutsnivåerna var oförändrade från arbetslivsfondens början till dess slut. "Beslutsnivåerna reviderades aldrig".⁶⁶

Emellertid med undantaget att gränsen på bidragsnivån om tre miljoner kronor per företag som kunde beslutas regionalt utan att höra den centrala fonden, höjdes till sex miljoner under 1992. Detta för att man enligt Westerberg, hade noterat ovanligt många beslut om 2,9 miljoner under fondens första år. Denna gränsförskjutning, som i och för sig innebar förändrade beslutsnivåer, togs senare bort helt, och borde enligt min mening inte leda till ökad byråkrati utan snarare tvärtom, därför att ju fler beslut man kunde fatta regionalt, desto mindre pappersexercis mellan regionkontor och centralkontor borde sannolikt bli resultatet.⁶⁷

Då är frågan, har jag här anledning att misstänka ett metodfel, det vill säga att Westerbergs uppgift skulle vara felaktig? Nej, jag tror inte det. Som högste chef för hela arbetslivsfonden är detta en fråga som han verkligen borde veta svaret på till hundra procent. Jag menar, Westerberg borde rimligen veta om han har förändrat beslutsnivåerna, något annat verkar inte rimligt och att han medvetet skulle ge mig felaktiga uppgifter betraktar jag, precis som tidigare, som uteslutet. En anmärkning måste dock tillfogas detta sammanhang, i meddelande 1:6, daterat 921103 och underskrivet av Westerberg själv, talas om att en medarbetare vid det centrala kansliet Sven-Olov Andersson, avsåg att lämna fonden. Det framgår inte av meddelandet vad Andersson har haft för formell befattning men däremot meddelas att Ove Hultquist efterträdde Andersson, och då erhöll den formella titeln "tf organisationsdirektör".⁶⁸ Slutmeningen innan Westerbergs underskrift lyder: "Eventuella ytterligare omfördelningar av uppgifter vid centrala kansliet som kan bli erforderliga meddelas senare". Det framgår inte vad som egentligen menas med "omfördelningar av uppgifter". Å ena sidan kan man ha menat just omfördelning. Det vill säga beslutsnivåerna behöver inte bli fler bara för att man fördelar om uppgifter, de hierarkiska nivåerna kan förbli oförändrade. Fallet med Hultquist behövde ju inte innebära att man fick en ny beslutsnivå, utan bara att man bytte personer på posten. Å andra sidan finns ju alltid möjligheten att "omfördelning av uppgifter" innebar att de hierarkiska

⁶⁶Intervju med Ulf Westerberg 951206.

⁶⁷Ibid.

⁶⁸Meddelanden 1:6 921103.

nivåerna förändrades. Enligt Hultquist själv medförde ändringen ingen förändring av antalet nivåer.⁶⁹ Då jag inte kan få reda på svaret genom att studera materialet måste jag i det här fallet lita på Westerberg och Hultquist, när de säger att beslutsnivåerna aldrig reviderades (ovan). Då denna delfråga i min undersökning kan sägas ha en annan dignitet än exempelvis administrationskostnaderna, jag menar, byråkratiutveckling bör rimligen lättare kunna spåras i skenande administrativa kostnader än förändrade beslutsnivåer, finner jag det lättare att godta svaret. Min slutsats på denna fråga blir alltså att eventuell byråkratiutveckling inte har gynnats av någon förändring av beslutsnivåerna.

7. Empiriskt resultat

Växte byråkratin i arbetslivsfonden orimligt mycket under verksamhetsperioden 1990 - 1995? Administrationskostnaderna har jag visserligen inte funnit på en så hög nivå, att det är pertinent att tala om ökande byråkrati, någon förändring av fondens hierarkiska nivåer som skulle kunna vara relevanta har jag ej påträffat. Ej heller när det gäller antalet anställda pekar resultatet på ökande byråkrati. När det däremot gäller ALF:s interna regelverk kan jag konstatera att ökningen av regler rörande ärendehandläggningen visserligen inte ökat oroväckande mycket år från år, men totalt sett efter 1991 producerades inte mindre än 42 dokument som i någon mån berörde ärendehandläggningen, och slutsatsen på denna delfråga blir sålunda att byråkratin ökade. Till detta skall emellertid fogas att ALF som myndighet aldrig växte totalt sett. Tvärtom så drog den borgerliga regeringen in medel från fonden (ovan). I den meningen växte aldrig denna gren av statsmakten - såvitt man inte räknar att inrättandet i sig innebar att byråkratin ökade.

Mina empiriska resultat pekar sålunda åt olika håll. Min slutsats blir därför i viss mån beroende av vilken eller vilka av mina mätningar man ger störst dignitet. I det här läget tycker jag dock att slutsatsen måste bli att byråkratin inte ökade i arbetslivsfonden under dess verksamhetsperiod 1990-95. Motiveringen är att tre av fyra delar av undersökningen pekar på att byråkratin inte har ökat. Varken administrationskostnaderna, antal anställda eller hierarkiska nivåer ger resultat som skulle kunna stödja teorin om byråkratins växt. Motsatsen gäller för antalet regler om ärendehandläggningen. Slutligen skall påpekas att även det faktum att ALF totalt sett minskade på grund av den borgerliga regeringens indragning av medel, ger mig stöd för konstaterandet att byråkratin i huvudsak inte sköt fart i statliga arbetslivsfonden.

⁶⁹Intervju med Ove Hultquist 960517.

8. Intern påverkan.

I detta kapitel avser jag att undersöka om det ändå inte var så att det trots allt fanns krafter som ville få byråkratin att växa, exempelvis i form av förlängt mandat för arbetslivsfonden. Det borde inte vara orimligt att anta att personer som har skaffat sig position och fördelar genom arbetslivsfonden gärna såg en fortsättning på fondarbetet. Vad jag alltså avser att undersöka nedan, är om det trots allt fanns personer på ledande befattningar inom ALF som försökte påverka beslutsfattarna att förlänga arbetslivsfondens uppdrag. När det gäller chefen själv, Ulf Westerberg, så svarade denne på min direkta fråga om han genom egna kontakter försökt verka i den riktningen, ett klart NEJ!⁷⁰ vilket jag har svårt att finna någon anledning att inte tolka bokstavligt. Vad som däremot kvarstår att undersöka, är om andra chefstjänstemän gärna såg en fortsättning. Jag har vid min genomgång i tidningsarkivet funnit en del tidningsartiklar som tyder på detta och redovisar därför dessa nedan.

Fondchefen i Malmöhus län, förre kommunalrådet Nils Yngvesson uttrycker i en intervju i Skånska Dagbladet sin besvikelse över regeringen som beslutat lägga ner arbetslivsfonden. "Trist att fonderna läggs ned" är devisen över artikeln. "Det som gör mig mest besviken är att vi inte får fortsätta(...)(u)nder den här tiden har vi hunnit hjälpa 1 600 företag. Det finns cirka 20 000 i länet. Vi skulle hinna hjälpa många fler på (två år till)".⁷¹ Yngvesson, som alltså gärna skulle fortsätta ett par år till fullföljer med att konstatera att "(j)ag kan inte släppa det här helt och hållet. På något sätt måste vi fortsätta trots att fonderna läggs ned". Konkret innebar det i Yngvessons fall att han tog initiativ till ett "kunskapscentrum" kallad Forum 3A, som genom kurser, konferenser och seminarier avsåg att stimulera till god arbetsmiljö. Några bidrag till företagen blev det dock inte. Bakom denna organisation stod ALF (som alltså snart skulle upphöra), Länsarbetsnämnden, Arbetslivstjänst, Försäkringskassan, Samhall Syd, LO och TCO. Senare i artikeln fortsätter Yngvesson att räkna upp hur väl arbetslivsfonden lyckats med sitt arbete och vilken respons man fått från företagen genom att lönsamheten blev bättre. "Efter två år hade företaget ökat produktiviteten, personalen kände stolthet och trivdes på jobbet. Den hade fått mer att säga till om. Sjukfrånvaron sjönk och de röda siffrorna blev svarta (...)(u)med ett stänk av stolthet i rösten och med den där be(s)vikna minen som berättar att han tycker det var onödigt att lägga ned fonderna i förväg, när det finns så många företag kvar att hjälpa".⁷²

I Upsala Nya Tidning finns strax efter midsommar 1995 en liknande artikel. "Olyckligt lägga ner just nu" är rubriken över fem spalter. Fondchefen i Uppsala län Anita Berger, uttrycker sin

⁷⁰ Att detta nej verkligen är sant, får viss bekräftelse i en intervju i Svenska Dagbladet 950703, "Flytt dags efter 25000 projekt", där Westerberg inte med en stavelse andas någon förhoppning om att fortsätta.

⁷¹ Skånska Dagbladet 950420.

⁷² Skånska Dagbladet 950420.

besvikelse över verksamhetens avveckling; "(ä)ven om vi nu slår igen verksamheten och om vi redan vid starten visste att fondens arbete var tidsbegränsat tycker vi som arbetar här att det är oklokt att lägga ner *just nu* (min kursiv)" och fortsätter något överraskande "(f)onden startade i högkonjunktur och idag är behovet av fonden större än när vi inledde arbetet för fem år sedan". Hon fortsätter därefter med att påpeka att det är resursslöseri att lägga ner just nu. "Det finns många goda projekt ute i länet som vi önskat kunna jobba vidare med. Vi har byggt upp kunskaper och en kompetens som nu helt försvinner, vilket är slöseri med resurser".⁷³

Även andra än regionala fondchefer såg gärna en förlängning av arbetslivsfondens uppdrag. I ett mindre reportage på samma tidningssida återfinns en intervju med LO-distriktets representant i ALF:s styrelse i Uppsala län, Björn Parnemar som i berömmande ordalag betygsätter arbetslivsfonden. "Arbetslivsfonden har fungerat mycket bra (.....) (f)ondens arbete har gått ut på att ta ett helhetsgrepp över företagens arbetsmiljö. Detta har skett i nära kontakt med företagsledning och det lokala facket (.....) (d)et vi märkt är att arbetsmiljödiskussionen och medvetandet om arbetsmiljöns betydelse fått en allt större betydelse ute i företagen". Parnemar sticker inte under stol med att han gärna såg en fortsättning av fondens arbete. "Beslutet att lägga ner fonden *just nu* (min kursiv) känns inte bra. Det beror framför allt på att vi just nu börjat skörda frukterna av allt det arbete som lagts ner ute i länet. Nu är jag rädd att mycket av vad som åstadkommits bara rinner ut i sanden".⁷⁴

Personerna ovan, har alltså från något olika utgångspunkter, direkt eller indirekt uttryckt sin vilja att arbetslivsfonden skulle få förlängt förordnande, eller snarare motvilja till att den läggs ner. Visserligen skulle man kunna hävda att "det där var väl ingenting, det var ju så få röster som höjdes". Å andra sida måste man beakta att dessa personer sannerligen inte var vilka som helst. Det handlade trots allt om två fonddirektörer, eller cheferna för fonden i Uppsala respektive Malmöhus län, vilket enligt min mening gör att man inte kan avfärda deras åsikter hur som helst. De två chefer som här är citerade ville verkligen att arbetslivs-fonden skulle få fortsätta, det finns därför all anledning att anta att fler regionchefer runt om i landet var inne på samma linje.

Vilka argument använde regioncheferna för att motivera en fortsatt verksamhet för arbetslivsfonden? Kan det rent av vara så att motiveringarna på något sätt skulle kunna vara signifikanta på hela den offentliga sektorn? Daniel Tarschys har tillsammans med sin medförfattare Maud Eduards, i ett annat arbete än det som tidigare åberopats undersökt vilka motiveringar myndigheterna använder sig av när de begär ökade anslag från statsmakten. Jag skall här

⁷³Uppsala Nya Tidning 950628.

⁷⁴Ibid.

använda hans resonemang i detta ämne, därefter skall jag ta upp fondchefernas argumentation ovan till diskussion i ljuset av Tarschys teorier.

Enligt Daniel Tarschys tycks verksledningarna för varje år som går begära allt högre anslag - och de beviljas också allt högre anslag, fast sällan så mycket som de begärt. Tarschys har i sitt arbete från 1975 *Petita*, genomfört en studie av de argument som ämbetsverken vanligtvis använder vid anslagsäskande. Författaren delar in de motiveringar för anslagsökningar som myndigheterna använder i två olika huvudkategorier. I den första är det själva produktionsprocessen som står i blickpunkten, kort sagt så fordras det mer resurser för att verkets arbete skall bli effektivt. Tarschys benämner denna kategori resursargument. Den andra kategorin pekar istället på effekterna av förvaltningens arbete och benämns av författaren prestationsargument. Dessa två kategorier delar författaren sedan upp i ett antal olika typer av motiveringar som han finner typiska för anslagsäskande myndigheter.⁷⁵

Om vi då återgår till de regionala fondchefernas önskemål ovan att arbetslivsfonden skulle få fortsätta sitt arbete. Hur kan vi då använda Tarschys petiteorier på detta? Är delar av statsvetarens resonemang relevant för att förstå regionchefernas argument? Finns det någon överensstämmelse mellan Tarschys och chefernas resonemang?

Regionchefen i Malmöhus län, Nils Yngvesson menade - allt eftersom han luftade sin besvikelse på regeringen som beslutat avveckla fonden - att fick man bara fortsätta arbetet ett par år till, skulle man kunna hjälpa många fler arbetsplatser till en bättre arbetsmiljö. Det Tarschysargument som i detta fall skulle kunna appliceras på Yngvessons resonemang är närmast det författaren benämner efterfrågeargumentet, eftersom han snarast anser att det gäller att hålla fast vid en lyckosam och uppskattad verksamhet. Enligt Tarschys är denna typ av argumentation vanlig bland äskande förvaltningar som "finner det angenämt att 'kassera in' det erkännande man vunnit i klientkretsen och utnyttja det som en referens vid nya framstötar".⁷⁶ Att ett verksamhetsområde är uppskattat anses inte bara utgöra ett bevis för kompetent ledning och plikt känsla hos de ansvariga ämbetsmännen, utan ger också verifikation på att satsningen är riktig från statens utgångspunkter. Verken pekar alltså på den uppskattning som verksamheten röner bland allmänheten, och betonar att för att kunna möta det ökande intresset krävs större resurser. Denna ökande efterfrågan framställs ofta som positiv ur statens synvinkel, men framför allt är den svår, för att inte säga omöjlig att reglera för den institution inom statsapparaten som har att möta den. Patienterna kommer till sjukvården lika obönhörligt som Telia drabbas av nya abonnenter, eller statens järnvägar av ökad trafikvolym.⁷⁷

⁷⁵Tarschys 1975b s.10 ff.

⁷⁶Ibid. s. 29.

⁷⁷Tarschys 1975b s. 29 ff.

Även Tarschys så kallade påbudsargument, skulle kunna användas för att beskriva Yngvessons argumentation eftersom man skulle kunna säga att det gäller att bevaka statsmakternas intresse av förbättrade arbetsmiljöer. Påbudsargumentet handlar enligt statsvetaren, om ämbetsverkens synsätt på sitt uppdrag. Verken kan ses som ett slags förtroendeorgan som har till uppgift att genomföra statsmakternas beslut och bevaka deras intressen inom det aktuella området. Detta kan ofta skapa en konflikt i och med att de tilldelade medlen upplevs som otillräckliga för att motsvara uppdragsgivarens förväntningar. "Medan författningarna ofta uppfordrar ämbetsverken till perfektion eller värdemaximering anvisar budgeten satisfiering som enda tänkbara ledstjärna". Detta medför enligt Tarschys, att många för detta argument typiska petitaframställningar genomsyras av en anda att de tilldelade resurserna är otillräckliga för att man på ett fullgott sett skall kunna uppfylla verkens intentioner.⁷⁸ Enligt regionchefen Yngvesson fanns det ju mycket kvar att göra, då det vore stor skada att "lägga ned fonderna i förväg". Uppenbarligen tyckte Yngvesson att det var av stor vikt att en fortsättning i annan regi krävdes, därav bildandet av organisationen Forum 3A.

Uppsala läns fondchef, Anita Berger, även hon ordentligt besviken över arbetslivsfondens förestående hädangång, anför främst två skäl till varför nedläggningen är så illa. Det ena rör tidpunkten. Enligt Berger är det nämligen väldigt olyckligt att, även om hon "visste att fondens arbete var tidsbegränsat" lägga ned "just nu", just vid denna tidpunkt, eftersom behovet av fonden är "större än när vi inledde arbetet för fem år sedan". Det framgår inte av artikeln om Berger tycker att en tidigare eller senare nedläggningstidpunkt hade varit att föredra. Ej heller går det att utläsa om hon hellre hade sett att myndigheten arbetslivsfonden hade permanentats.

Bergers andra argument rör ett av henne förmodat resursslöseri. "Vi har byggt upp kunskaper och en kompetens som nu helt försvinner, vilket är slöseri med resurser". Här gäller det alltså att slå vakt om statens egendom. Intet får förfaras eller gå till spillo. Om myndigheten som planerat läggs ned, innebär det enligt Uppsala-chefen, att personella resurser kastas bort till ingen nytta och att många goda projekt i Uppsala län aldrig blir genomförda, underförstått att arbetsmiljöerna blir lidande.

På Bergers senare argument, resursslöseriet, är det inte svårt att hitta lämpliga petita-typer från Tarschys. Exempelvis obalansargumentet, som ytterst handlar om en vädjan till statsmakternas motvilja till resursslöseri med värdefulla tillgångar. Detta argument beskrivs av statsvetarprofessorn som att det berör den indignation som vederbörande anslagsäskare känner för sitt uppenbart i obalans existerande ämbetsverk. Tarschys exemplifierar med ett citat från Landsmålsarkivet i Lund (1950). "Sedan arkivpersonalen utökats med två personer, har det icke sällan varit hindersamt för arkivets arbete, att icke mera än en skrivmaskin finns att

⁷⁸Tarschys 1975b. s. 49 f.

tillgå".⁷⁹ En nyligen inträffad förändring eller omläggning ställer saken på sin spets, man har erhållit ytterligare personalresurser, vad som nu fattas är fler maskiner. Författaren finner argumentets logiska struktur okomplicerad; myndigheten har just erhållit resurs A, om inte denna resurs skall bli underutnyttjad erfordras därför resurs B. Slutsatsen om dessa obalansargument är att de vädjar till statsmakternas sunda förnuft och motvilja till resursslöseri med värdefulla tillgångar. Även den motivering som av Tarschys fått namnet kapitalvårdsargumentet passar väl in här, med sitt budskap om vikten av "(a)ktsamhet om kronans gods". Här gäller det att inte slösa med tillgångarna, nej trygghet för statsmaktens egendom är ett nyckelord, ty den får absolut inte förfaras.⁸⁰

Bergers främsta motivering, liksom styrelseledamoten i länets fondstyrelse Björn Parnemar, som avsåg tidpunkten, är däremot betydligt svårare att omedelbart applicera på någon av Tarschys petita-motiveringar, vilket möjligen kan vara en liten brist i hans genomgång, detta att inte ta hänsyn till att många ämbetsverk anför tidsaspekten och finner det väldigt olyckligt och svårt att minska eller lägga ner verksamheten "just nu". Kanske får detta betraktas mot bakgrund av att Tarschys uppsats skrevs 1975, en tid då statliga nedskärningar knappast var högsta mode, eller också av det faktum att uppsatsen handlar om äskanden om högre anslag och inte vädjanden att över huvud taget få fortsätta, å andra sidan kan sådana vädjanden också ses som ett slags äskanden.

Det är mycket möjligt att Yngvesson och Berger har rätt. Det kanske var olyckligt att lägga ner arbetslivsfonden. Det är inte min uppgift att här ta ställning till detta. Jag kan bara konstatera att det fanns chefspersoner inom myndigheten som önskade en fortsättning trots att det från början var bestämt att fondens verksamhet var tidsbegränsad. Det är inte heller i sig något uppseendeväckande att de argumenterade som de gjorde (och argumenten kan som sagt vara välgrundade). Det intressanta utifrån den här studien är att argumenten stämmer väl in i ett mönster som upptäckts i andra sammanhang. Många tjänstemän anser att just deras myndighet gör ett bra jobb, är efterfrågad hos kunderna, skulle behöva få mer resurser för att fullgöra sitt uppdrag och tycker att det är resursslöseri att inte fullt ut utnyttja den kapacitet som byggs upp inom just deras myndighet eller avdelning. Det kan dessutom vara så att alla var för sig har rätt. Problemet är, menar vissa, att om man tar hänsyn till alla som argumenterar på detta vis växer staten i en okontrollerbar utsträckning.

Det var som jag tidigare påpekat inte vilka interna personer som helst som med olika motive-ringar sökte förlänga arbetslivsfondens förordnande. Hade det rört sig om personer inom fon-den av lägre dignitet än dessa regionchefer, hade det naturligtvis varit tveksamt att över huvud

⁷⁹Tarschys 1975b s. 11.

⁸⁰Ibid. s. 11 ff.

taget redovisa synpunkterna. Men nej, här handlade det om två regionala fondchefer vilket gör att framstötarna måste anses erhållit extra tyngd. Det är svårt att dra någon annan slutsats än att regioncheferna trivdes mycket bra på sina poster och såg sitt arbete som mycket viktigt, och följaktligen ogärna släppte sina positioner. Besvikelsen på (s)-regeringen som en gång infört fonden var därför stor. En, i vissa delar, traditionell petite-motivering enligt Tarschys blev följden. Traditionell i meningen av själva motiven, mer otraditionell jämfört med statsvetarförfattarens sjuttioal i valet av forum; massmedia.

Det innebar alltså att det fanns chefspersoner inom myndigheten som av olika skäl (välgrundade eller ej) ville att verksamheten skulle fortsätta, precis som man skulle kunna förutsäga utifrån de teorier om byråkratins tillväxt som refererats ovan. Men trots det höll man alltså fast vid den ursprungliga planen att lägga ner myndigheten. Efter halvårsskiftet 1995 finns inte myndigheten längre och vi kan konstatera att även i detta avseende finns argument mot tesen om statens ständiga och irreversibla tillväxt.

9. Sammanfattning och slutsatser

Offentlig byråkratiutveckling kan betyda en till arbetssättet stel, något oformlig statsmakt, som ständigt eftersträvar sin egen växt och/eller blir allt "krångligare". Vad detta teoretiskt kan innebära har jag visat genom att anföra arbeten och resonemang av Niskanen, Lepage, Tarschys och Petersson/Söderlind. För att empiriskt pröva dessa teorier i den svenska verkligheten har jag använt mig av en mycket speciell myndighet, arbetslivsfonden.

Arbetslivsfonden som inledde sitt arbete 1990, inrättades av den dåvarande socialdemokratiska regeringen Carlsson, och hade till uppgift att genom riktade bidrag till arbetsgivare söka förbättra arbetsmiljön på landets privata och offentliga arbetsplatser. ALF var ju en mycket speciell myndighet så tillvida att det redan från början var klart att dess historia skulle bli kort, det var redan från början meningen att den skulle läggas ned. Vad som också var en klar utgångspunkt var att administrationen och byråkratin skulle begränsas och inte tillåtas öka. Härefter ligger en av de intressantaste aspekterna vid val av fall, nämligen att om det i min undersökning småningom skulle visa sig att byråkratin ändå växte, vem skall då klara av att begränsa den? Ett rimligt antagande måste ju vara att den som redan från början bestämt sig för att hålla tillbaka byråkrattillväxten också har goda förutsättningar att verkligen göra det.

Inrättandet av denna nya myndighet med central och regional administration var inte okontroversiellt. Oppositionspartierna moderaterna och folkpartiet motsatte sig kraftigt propositionen

om ALF, främst av rädsla för omfattande byråkrati, man trodde istället att pengarna skulle göra större nytta om de behölls i företagen.

Syftet med denna uppsats har varit att pröva om byråkratin ökade eller ej i arbetslivsfonden under dess verksamhetsperiod 1990 -1995. För att förverkliga detta har jag genomfört en empirisk undersökning av bland annat arbetslivsfondens administrativa kostnader och interna regelverk. Därefter har jag visat att det internt i ALF trots allt fanns ledande företrädare som, strax innan nedläggningen, gärna såg att fonden fick förlängt förordnande, vilket om det lyckats till viss del skulle kunna bekräfta teorierna om en ständigt växande statsmakt med svällande byråkrati.

Mina empiriska resultat pekar åt olika håll. Administrationskostnaderna visar inte på någon ökning av byråkratin, ej heller antalet anställda eller fondens hierarkiska nivåer. När det däremot gäller fondens interna regelverk kommer saken i ett annat läge, resultatet av denna mätning visar att jag kan hävda att byråkratin ökat i arbetslivsfonden 1990 - 1995. Min slutsats blir därför beroende av vilken av mina mätningar man ger störst dignitet. Jag väljer att skänka större tyngd åt fondens totala administrativa kostnader och antalet anställda än det interna regelverket för ärendehandläggning, och alltså konstatera att byråkratin inte ökade i arbetslivsfonden under dess verksamhetsperiod 1990-1995. Motiveringen är att tre av fyra delar av undersökningen pekar på att byråkratin inte har ökat. Ett annat stöd för min slutsats är det faktum att ALF totalt sett minskade på grund av den borgerliga regeringens indragning av medel. Detta gör att man i förstone skulle kunna ge den socialdemokratiska regeringen årgång -89/90 rätt, och den dåvarande borgerliga oppositionen fel. Riktigt så enkelt behöver det dock inte vara. Jag har visserligen visat att byråkratin i huvudsak inte *ökade*, men att det överhuvud taget blev mer byråkrati än om fonden aldrig bildats är tämligen självklart. Faktum kvarstår att det kostade det svenska samhället ungefär en halv miljard kronor i byråkratikostnader att genomföra utbetalningarna av bidragen till arbetsgivarna. I det avseendet hade oppositionen rätt. Däremot har fallet arbetslivsfonden visat, tvärtemot Niskanens med fleras uppfattning, att det *är* möjligt i Sverige, att i en ny offentlig myndighet, inte bara hejda byråkratins växt, utan till och med avveckla hela myndigheten.

Käll -och litteraturförteckning

1. Otryckta källor

A. Intervjuer

Ove Hultquist 960517

Ulf Westerberg 951206

B. Övrig information

Arbetslivsfondens databas

Kammarkollegiet, Stockholm

Konjunkturinstitutet, Stockholm

2. Tryckta källor

A. Tidningar och tidskrifter

Aftonbladet 891215, Arbetarbladet 890309, Blekinge Läns Tidningar 900118, Dagens Industri 901012, 920923, Dagens Nyheter 891214 och 920927, FOLKET 890620, 900629 och 900702, Gotlands Folkblad 900111, Jönköpingsposten 890525, Norrländska Socialdemokraten 890220, Nya Wermlands Tidningen 920923, Skånska Dagbladet 950420, Smålands Folkblad 890819, Smålandsposten 891220, Svenska Dagbladet 891201, 900327, 911017 och 950703 samt Upsala Nya Tidning 950628.

B. Officiellt tryck

Arbetslivsfonden i siffror 1990 - 1995 (Utgiven av arbetslivsfonden)

Arbetslivsfonden Riksrevisionsverket, förvaltningsrevisionen granskar F 1992:28

RD protokoll 1989/90:101 5 april 1990

Riktlinjer 1 - 3, Policydokument 1:1 - 3:3 Meddelande 1:1 - 3:6 (Riksarkivet, Stockholm.

Policy 1:3 hos Mari Ekman)

Proposition 1989/90: 62

Socialförsäkringsutskottet 1989/90: 12 Bilaga 2

3. Litteratur

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

Bejke Henrik och Norberg Johan (red. av) *Nyliberalismens idéer* (Frihetsfrontens förlag och Nyliberalen, 1994)

Ekman Mari *Arbetslivsfonden - en modern förvaltningsform* (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen C-uppsats, 1995)

Lepage Henri *I morgon kapitalism* (Stockholm: Bokförlaget Ratio, 1980)

Lewin Leif *Det gemensamma bästa*_(Carlssons Bokförlag, 1988)

Petersson Olof och Söderlind Donald *Förvaltningspolitik*_(Stockholm: Publica, 1993)

Tarschys Daniel, De offentliga utgifternas tillväxt: nio förklaringstyper i Tarschys Daniel m.fl. *Offentlig sektor i tillväxt* (Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, 1975a)

Tarschys Daniel och Eduards Maud *Petita - Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag* (Stockholm: Publica, 1975b)

Tarschys Daniel *Den offentliga revolutionen*_(Stockholm: Kontenta, 1978)

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.*

