



Verksledningsdebatten

En analys av partiers och intresseorganisationers
förvaltningspolitiska idéer

Helena Wockelberg

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 | Av korporatisering - en svensk modell på glid? | 1 |
| 1.2 | Övergripande frågeställningar och uppsatsens syfte | 2 |
| 1.3 | Avgränsningar och material | 3 |
| 1.4 | Uppsatsens disposition | 4 |
| 2. | Teoretiska och metodmässiga utgångspunkter | 5 |
| 2.1 | Teoretiska utgångspunkter | 5 |
| 2.1.1 | Vad är det som debatteras? | 5 |
| 2.1.2 | Styrningsvarianter, styrningsformer och deras egenskaper | 5 |
| 2.1.3 | Styrningsresonemangets relevans för undersökningen | 7 |
| 2.1.4 | Idealtyper i den förvaltningspolitiska idédebatten | 8 |
| 2.2 | Metodmässiga utgångspunkter | 11 |
| 2.2.1 | Hur gör man en idéanalys? | 11 |
| 2.3 | Analysmodell | 14 |
| 3. | Verksledningsbeslutet 1987 | 16 |
| 3.1 | Förvaltningsutredningens och Verksledningskommitténs betänkanden | 16 |
| 3.2 | Riksdagspartierna | 19 |
| 3.2.1 | Socialdemokraterna | 19 |
| 3.2.2 | Moderaterna | 21 |
| 3.2.3 | Folkpartiet | 22 |
| 3.2.4 | Centerpartiet | 24 |
| 3.2.5 | Vänsterpartiet kommunisterna | 25 |
| 3.3 | De stora intresseorganisationerna | 26 |
| 3.3.1 | SAF | 26 |
| 3.3.2 | LO | 27 |
| 3.3.3 | TCO | 28 |
| 3.3.4 | LRF | 29 |
| 3.4 | Sammanfattande analys | 30 |
| 4. | Slopandet av intresserepresentation i vissa statliga verks styrelser - 1992 års riksdagsbeslut | 32 |
| 4.1 | "Intresserepresentation i vissa verksstyrelser m.m" - en PM från regeringskansliet | 32 |
| 4.2 | Riksdagspartierna | 33 |
| 4.2.1 | De borgerliga regeringspartierna | 33 |
| 4.2.2 | Socialdemokraterna | 35 |
| 4.2.3 | Vänsterpartiet | 35 |
| 4.2.4 | Ny Demokrati | 36 |
| 4.3 | De stora intresseorganisationerna | 36 |
| 4.3.1 | SAF | 37 |
| 4.3.2 | LO | 37 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.3.3 | TCO | 38 |
| 4.3.4 | LRF | 38 |
| 4.4 | Sammanfattande analys | 39 |
| 5. | Enrådighetsverk som huvudmodell - 1994 års riksdagsbeslut | 40 |
| 5.1 | "Effektivare ledning i statliga myndigheter" - en ny utredning om ledningsformer för den statliga förvaltningen | 40 |
| 5.2 | Riksdagspartierna | 42 |
| 5.2.1 | De borgerliga regeringspartierna | 43 |
| 5.2.2 | Socialdemokraterna | 44 |
| 5.2.3 | Vänsterpartiet | 45 |
| 5.2.4 | Ny demokrati | 46 |
| 5.3 | De stora intresseorganisationerna | 47 |
| 5.3.1 | SAF | 47 |
| 5.3.2 | LO | 48 |
| 5.3.3 | TCO | 48 |
| 5.4 | Sammanfattande analys | 49 |
| 6. | 1995 års verksledningsbeslut | 51 |
| 6.1 | Riksdagspartierna | 51 |
| 6.1.1 | Socialdemokraterna | 52 |
| 6.1.2 | Moderaterna | 54 |
| 6.1.3 | Folkpartiet | 55 |
| 6.1.4 | Kristen demokratisk samling | 55 |
| 6.1.5 | Centerpartiet | 55 |
| 6.1.6 | Vänsterpartiet | 56 |
| 6.1.7 | Miljöpartiet | 56 |
| 6.2 | Sammanfattande analys | 57 |
| 7. | Idealtyper i debatten om verksledningsmodeller | 58 |
| | Käll- och litteraturförteckning | 63 |

1 Inledning

1.1 Avkorporatisering - en svensk modell på glid?

I Maktutredningens huvudrapport räknas *korporatism* som ett av den svenska modellens särdrag:

De stora intresseorganisationerna blev medansvariga för stora delar av den offentliga politiken. Organisationerna kom att delta i alla delar av den politiska beslutsprocessen, såväl i förberedelsestadierna (initiativ, utredning, remisser) som i genomförandet (representation i offentliga organ, förhandlingar och medansvar för reformers förverkligande). Det korporativa systemet manifesterades genom samarbetet mellan staten och organisationerna.¹

De korporativa inslagen i svensk politik verkar sedan en tid vara under avveckling.² Vid statsvetenskapliga institutionen pågår forskningsprojektet³ "Politiska institutioner och strategiskt agerande", PISA som syftar till att i Bruzewitsk anda studera det levande statsskicket. I fokus står formella och informella regelsystem som avgör vilka medborgare som kan och får göra vad. En av projektets delfrågor har formulerats som "varför har korporatismen minskat i betydelse?" Förklaringar söks i institutionella förändringar, det vill säga i förändrade spelregler för kommittéväsande och reformeringen av departement, utskottsindelning och statliga verk.⁴ Denna uppsats är en del av PISA-projektet och behandlar *avkorporatiseringen av de statliga verkens ledning*. Det som behandlas är alltså "den svenska modellens" slutskede inom det förvaltningspolitiska området eller, för att uttrycka sig annorlunda, avvecklingen av den administrativa korporatismen.⁵ Undersökningen syftar dock inte till att förklara det förvaltningspolitiska skeendet utan har en deskriptiv, idéanalytisk ansats vilken diskuteras utförligare nedan.

En grundläggande definition av korporatism kan spåras i Maktutredningens beskrivning av den svenska modellen, korporatism innebär att intresseorganisationer ges inflytande i den

¹ SOU 1990:44 s.25

² Rothstein 1992 kap 18 samt Lewin 1994 kap 4, särskilt s.126ff. Båda undersökningarna är publicerade inom ramen för RIO (Riksdagen och de organiserade intressena)-projektet vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. I Jörgen Hermanssons bidrag till projektet undersöktes svenskt styrelseskick mätt i deltagande, regeringens agerande och det konfliktmönster vilket präglat beslutsprocesserna. Deltagandet hade varierat över tid, förändringen beskrivs som en rörelse från ämetsmannastat (stort deltagande från myndigheter och departement) via korporatism till rådande situation där partierna dominerade deltagandet. Omfattningen av korporativt beslutsfattande varierade också mellan olika politiska områden och med olika regeringars parlamentariska underlag. Regeringars strategiska agerande, hururvida de valde att forcera, förankra eller förhandla, påverkade också deltagandet. (Hermansson 1993: s.42ff, s.438ff, s.448, s.450 samt s.454) I RIO-projektet ingår också PerOla Öbergs avhandling om korporatismens "två ansikten" som visar att den positiva bilden av korporativt beslutsfattande, där intresseorganisationerna tillhandahåller legitimitet och en disciplinerad, modererad medborgaropinion och i utbyte av statsmakterna får gynnsamma politiska beslut, inte alltid existerat i verkligheten. (Öberg 1994 s.26,269f) I en annan RIO-volym, Christina Bergquists avhandling, lades ett könsperspektiv på korporatismen. Undersökningen visade att kvinnors relativt låga deltagande i politiska organ fortplantats till och förvärrats i korporativt beslutsfattande organ. Krav från statsmakternas sida på jämn könsrepresentation i korporativa organ ställdes inte förrän på 1980-talet. (Bergquist 1994 s.137ff)

³ Jag vill här passa på att uttrycka min tacksamhet till min handledare Jörgen Hermansson för hans många goda råd och stora engagemang. Ett tack riktas också till PerOla Öberg, Torsten Svensson och till mina medstudenter i "PISA-gruppen" för deras uppmuntran och intresse i uppsatsens inledande fas och under arbetets gång.

⁴ För en beskrivning av PISA-projektets syfte och uppläggning se Hermansson/Svensson/Öberg 1995

⁵ Administrativ korporatism innebär enligt Petersson och Söderlinds definition att intresseorganisationerna genom inflytande i förvaltningen medverkar i utformningen och genomförandet av den offentliga politiken. Petersson/Söderlind 1988 s.26.

politiska beslutsprocessen⁶. Förekomsten av intressenominerade ledamöter i de centrala ämbetsverkens *lekmannastyrelser* är ett exempel på hur organisationer som SAF, LO, TCO och LRF beretts utrymme i den offentliga sfären. Ledningsmodellen med ledamöter hämtade utanför ämbetsverken började användas i början av 1900-talet och kom successivt att dominera som ledningsform i statsförvaltningen. Vanligast rekryteringsgrund bland ledamöterna har varit riksdagen, näst vanligast intresseorganisationerna.⁷ Att ledningsformen kom att dominera under 1900-talet var inte resultatet av ett samlat, principiellt beslut. Successivt, genom bedömningar i enskilda fall, blev lekmannastyrelsen norm. Behovet av samförstånd under de båda världskrigen har angetts som en förklaring, att regeringar skapat arenor i förvaltningen för obekväma konflikter parterna emellan, en annan.⁸ Intressant att notera är att ledningsmodellen verkar ha införts utan någon större diskussion eller debatt. Ifrågasättande av lekmannastyrelserna förekom inte i någon större utsträckning förrän i mitten av 1980-talet⁹ då frågan uppmärksammades i tilläggsdirektiv till den pågående Förvaltningsutredningen.¹⁰

1.2 Övergripande frågeställningar och uppsatsens syfte

Utredningarna om statlig förvaltning och verksledning aktualiserade frågan om lekmanastyrelser i de centrala ämbetsverken. Det för studier av styrelseskicket och trenden mot av-korporatisering intressanta problemet är hur intresseorganisationernas deltagande i eller påverkan av den politiska beslutsprocessen organiseras, formellt eller informellt. En övergripande frågeställning kan formuleras i termer av "institutional design" och uttryckas som frågan om *vilken sorts aktörer* (politiker, särintressen, förvaltningsverksamma, samhällsmedborgare) som givet våra politiska institutioners struktur *får delta var i beslutsprocessen, på vilket sätt de tillåts delta och vilken typ av frågor dessa beslut rör.*

I uppsatsen studeras politiska aktörers normativa uppfattningar om dessa frågor. Det övergripande syftet är att göra en innehållsligt orienterad, deskriptiv idéanalys av debatten om de statliga verkens ledning. I fokus står den debatt som förekommit inom ramen för den parlamentariska beslutsprocessen.

De parlamentariska aktörernas förvaltningspolitiska idéer är inte särskilt frekvent diskuterade i litteraturen.¹¹ Därför är ett delsyfte att förhoppningsvis kunna ge ett bidrag till den övergripande förvaltningspolitiska idédiskursen. För att detta skall vara möjligt kommer analysen av ståndpunkter och argument omfatta två idémässiga nivåer, nämligen ståndpunkter och argument rörande verksledningsmodell respektive synen på relationen mellan förvaltningen och den politiska sfären. Tanken är här att vidga perspektivet från en konkret fråga om "institutional design" till att omfatta idéer om myndigheternas självständighet, förvaltningens

⁶ Denna definition är grundläggande. Hur begreppet korporatism ska definieras diskuteras ständigt. Det är viktigt att påpeka att det här är den svenska varianten som diskuteras. Korporatism kan i en mer detaljerad definition beskrivas som ett byte mellan staten och organisationerna. Se Öberg 1994 s.23. För en beskrivning av olika uppfattningar av korporatism se Öberg 1994 kapitel 1.

⁷ Petersson/Söderlind 1993 s.70f

⁸ SOU 1985:40 s.103ff

⁹ Petersson/Söderlind 1993 s.70

¹⁰ SOU 1983:39 s.8f

¹¹ Några exempel är Petersson /Söderlind 1988 s.391ff samt Lundquist 1991. Lundquist analyserar förvaltning och demokrati i den parlamentariska debatten men utan att strukturerat urskilja olika aktörer. Claes Linde beskriver i sin avhandling ett försök till argumentationsanalys av riksdagstryck för åren 1950-1975. Avsikten var att fånga "vardagligt" formulerade uppfattningar om "förvaltningsorganisationens egenheter". Linde rapporterar dock resultatet som tunnslätt då det egentligen bara gick att urskilja ett enda argument i diskussionen om organisationsformer, nämligen att en form var "lämplig" för den ena eller den andra verksamheten (Linde 1982 s.22f). Anders Mellbourn undersökte i sin avhandling "förvaltningsattityder" men hade tjänstemännen som undersökningsobjekt. (Mellbourn 1979 s.9ff)

uppgift och om hur förvaltningen skall styras. De två analysnivåerna och deras inbördes koppling kommer att diskuteras utförligt i teoriavsnittet. (kapitel två)

Sammanfattat syftar analysen till att besvara frågorna nedan och att utifrån resultatet sätta en idémässig rubrik på debattörerna.

Analysnivå ett:

- Hur ser debattören på myndigheternas självständighet gentemot de politiska organen?
- Vilken är förvaltningens huvudsakliga uppgift?
- På vilket sätt bör den politiska sfären styra förvaltningen?

Analysnivå två:

- Vilken ledningsmodell förespråkar debattören?
- Vilken roll anser debattören att intresseorganisationerna bör ha i förvaltningen?

Analysnivå ett och två:

- Hur argumenterar debattören för sina ståndpunkter?
- Förändras debattörens idéer om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen respektive om ledningsmodell över tid?¹²

1.3 Avgränsningar och material¹³

Tidsmässigt har uppsatsen sin utgångspunkt i Förvaltningsutredningens slutbetänkande som lades fram 1983. Tillsammans med Verkledningskommitténs betänkande som kom 1985 utgör detta upptakten till debatten om lekmannastyre och andra verkledningsmodeller. Som konstaterats ovan var frågorna tidigare föga omdebatterade. Under de dryga tio som förflutit sedan de båda utredningarna lade fram sina betänkanden har dock de statliga ämbetsverkens ledning åter kommit upp på den politiska dagordningen. Vid fyra tillfällen har riksdagen fattat beslut i frågan om ledningsmodell. Analysen koncentreras här till den debatt som förts i anslutning till varje beslut.¹⁴ Ett påpekande är här på sin plats. De fyra besluten är i viss utsträckning av skiftande karaktär. Riksdagsbeslutet 1987 innefattade en mängd frågor, detaljerade och övergripande. Det efterföljande, 1992, behandlade en specifik fråga, nämligen intresserepresentation i förvaltningsledningarna. Det beslut som fattades 1994 behandlade ledningsmodeller generellt, likaså gjorde det som fattades 1995. De skillnader som finns innebär att debatten i viss mån har sin tonvikt på olika frågor vid olika tillfällen. Detta innebär att delsyftet att göra jämförelser över tid inte stringent kommer att innefatta alla de frågor som formulerats.

Analysen begränsas här till debatten om de centrala statliga ämbetsverkens ledning. Någon entydig definition av vilka myndigheter som tillhör denna kategori finns inte. En vanlig definitionsgrund, som här anammats, är att det rör sig om de ämbetsverk som är direkt underställda regeringen, har hela landet som verksamhetsområde och vars storlek resulterat i att de organiserats i underenheter. Vissa myndigheter som uppfyller uppräknade kriterier räknas dock inte som centrala ämbetsverk, exempel är forskningsinrättningar, militära staber, museer och vissa typer av utbildningsanstalter.¹⁵

¹² Om jämförbarhet över tid se 1.3

¹³ Som metodavsnittet i kapitel två visar, är material- och vissa avgränsningsfrågor av stor vikt för idéanalytiska ansatser. Dessa frågor kommer därför att diskuteras utförligare när analysmodellen presenteras.

¹⁴ Beslut har fattats 1987, 1992, 1994 och 1995. Inledningsvis i varje empiriskt kapitel presenteras beslutens huvudsakliga innehåll.

¹⁵ Petersson/Söderlind 1992 s.66

De debattörer som undersöks är de svenska riksdagspartierna¹⁶ samt fyra av våra stora intresseorganisationer, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Lantbrukarnas riksförbund (LRF). De senare nämndas närvaro i det empiriska materialet är begränsad, främst till remissvar på statliga utredningar. Alla individuella debattörer betraktas som representanter för sitt parti eller sin organisation.

Det empiriska materialet domineras av riksdagstryck och, vad gäller intresseorganisationerna, remissyttranden över utredningsbetänkanden och andra förarbeten. Några kompletterande källor som till exempel eventuell debatt förd i media har inte givits något utrymme i uppsatsen, inte för att det ansetts irrelevant utan för att undersökningen till sin storlek är begränsad. Att använda riksdagstryck i denna typ av analyser är i och för sig inte ett ovanligt materialval.¹⁷ Tre statliga offentliga utredningar har ägnats relativt stor uppmärksamhet då de på olika sätt fungerat som katalysatorer i debatten.¹⁸

1.4 Uppsatsens disposition

Kapitel två syftar till att konstruera den analysmodell som sedan appliceras på det empiriska materialet. I det inledande teoriavsnittet preciseras undersökningens teoretiska utgångspunkter. Därefter diskuteras uppsatsens metodmässiga utgångspunkt, den innehållsliga idéanalysen. Avslutningsvis förs metod och teori förs samman i analysmodellen. Analysen presenteras i fyra kapitel, ett för varje riksdagsbeslut. Vid tre av de fyra besluten finns utredningar eller motsvarande material som fått fungera som en introduktion av de frågor debatten kretsade kring. I det avslutande kapitlet sammanfattas analysen och slutsatser om debattörernas idéer dras.

¹⁶ dvs de riksdagspartier som *deltar* i debatten. Här bör påpekas att Miljöpartiet i stor utsträckning är frånvarande i debatten.

¹⁷ Se Petersson/Söderlind 1988, Lundquist 1991

¹⁸ Förutom Förvaltningsutredningens slutbetänkande "Politisk styrning-administrativ självständighet" (SOU 1983:39) och Verksledningskommitténs betänkande "Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning" (SOU 1985:40) behandlas också betänkandet "Effektivare ledning i statliga myndigheter" (SOU 1993:58) som är produkten av Kommittén om förvaltningsmyndigheternas lednings arbete. Observera att inte alla de detaljerade aspekter som diskuteras i betänkanden och andra förarbeten ges utrymme i uppsatsen

2 Teoretiska och metodmässiga utgångspunkter

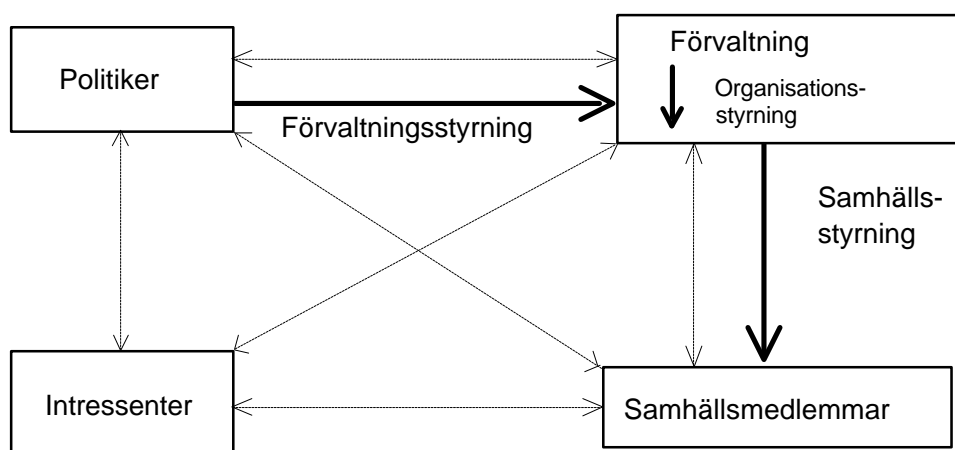
2.1 Teoretiska utgångspunkter

2.1.1 Vad är det som debatteras?

Syftet med detta avsnitt är att formulera de teoretiska utgångspunkterna för uppsatsen, att finna en operationaliserbar definition av debatten. Den övergripande fråga som här ska besvaras är "vad är det som debatteras?" eller "vad är det debattörerna har idéer om?". Verksstyrelser är rent konkret en form av ledningsorgan. Debatten kan därför sägas handla om hur ledningen av de centrala ämbetsverken ska organiseras, om vilken ledningsmodell som är lämpligast. En utgångspunkt för analysen är dock, att debattörernas idéer om ledningen av de centrala ämbetsverken inte existerar i ett vakuum. Som en följd av detta grundläggande antagande kan vi formulera ytterligare en utgångspunkt, om än hypotetisk, nämligen att debattörernas idéer om vilken verkledningsmodell som är att föredra hänger samman med idéer om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen. De sistnämnda idéerna rör uppfattningar om myndigheternas självständighet, förvaltningens uppgift (inte vad avser enskilda myndigheters olika verksamhet utan förvaltningens roll i beslutsprocessen) och om hur styrningen av förvaltningen skall gå till. En minsta gemensam nämnare för idéer om myndigheternas ledning och om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen är att de refererar till styrning av olika slag.

2.1.2 Styrningsvarianter, styrningsformer och deras egenskaper.

Som utgångspunkt för det resonemang om styrning som följer nedan har jag valt att använda Lennart Lundquists bild av "Förvaltningen i den parlamentariska styrningskedjan"¹⁹. Denna är att betrakta som en idealmodell. Dess användbarhet för de frågeställningar som här är aktuella ligger i att den på ett överskådligt sätt beskriver det nätverk förvaltningen existerar i, aktörer och potentiella styrnings- och påverkansrelationer.



Figur 1²⁰ Förvaltningens nätverk: aktörer och deras inbördes styrnings- och påverkansrelationer.

¹⁹ Lundquist 1992 s.70ff

²⁰ Efter figur 15 i Lundquist 1992 s.71

Fyra kategorier av aktörer ingår i nätverket. *Politikerna* fattar auktoritativa beslut som samhällsmedlemmarna i stor utsträckning uppfattar som bindande. *De förvaltningsverksammas* uppgift är att ombesörja förvaltningsuppgifterna. Exempel på denna kategori är tjänstemän, kommunalpolitiker och representanter för olika intressen. *Samhällsmedlemmarna* är alla som vistas i samhället. Dessa kan beskrivas i sina möjliga roller, som medborgare, väljare, patienter, kunder, klienter och så vidare. *Intressenterna* är en kategori som på olika sätt bevakar och påverkar beslutsprocessen. Dessa kan utgöras av grupper som politiska partier, företag, intressegrupper, massmedia och så kallade "mäktiga enskilda".²¹ De streckade pilarna illustrerar potentiella påverkansrelationer i nätverket, de heldragna pilarna olika styrningsvarianter. *Organisationsstyrning* avser här den interna styrningen i förvaltningen, det vill säga överordnade tjänstemäns eller enheters styrning av underordnade. *Förvaltningsstyrning* är statsmakternas, regeringens och riksdagens, styrning av förvaltningen. *Samhällsstyrning* är den politiska sfärens styrning av samhället via förvaltningen.²² Större delen av organisations- och förvaltningsstyrningen syftar till att åstadkomma samhällsstyrning.²³

Nästa steg blir att urskilja vad styrning i de ovan beskrivna relationerna kan bestå av, vad som styrs och hur. Lundquist närmar sig problemet genom att diskutera olika styrningsformers "egenskaper".²⁴ *Direkt* styrning eller substansstyrning anger vad som ska utföras, *indirekt* styrning syftar till att påverka den styrdes förståelse, vilja och/eller förmåga att handla på ett önskat sätt. Styrning kan också vara *specifik* i så måtto att den avser ett enda fall eller *generell* och omfatta alla åtgärder i sitt slag. Genom att kombinera olika egenskaper når Lundquist sex styrningsformer. De indirekta styrningsformerna anslags-, rekryterings-, organiserings²⁵- och informationsstyrning kan vara både specifika och generella. Direkt styrning kan vara specifik, så kallad orderstyrning, eller generell, så kallade regelstyrning.²⁶

Organiserings- och informationsstyrning är båda vida begrepp. *Organiseringsstyrning* omfattar strukturer, det vill säga inrättandet av roller och procedurer samt rent rumsliga förhållanden. *Informationsstyrning* utgör i Lundquists resonemang ett slags restpost för all eventuell indirekt styrning som inte kan sägas tillhöra någon av de andra indirekta styrningsformerna. *Anslagsstyrning* syftar på de ekonomiska styrmedlen. *Rekryteringsstyrning* kan vara specifik vid tillsättandet av en viss post, eller generell och syftar då till att skapa allmänna regler. Den direkta styrningsvarianten *orderstyrning* avser styrning i ett enda fall²⁷ medan *regelstyrning* är generell och kommer till uttryck i lagar och förordningar.²⁸

Ytterligare en egenskap hos styrning är *precisionsgrad* eller hur precist ett styrningsmeddelande formuleras. Vid direkt styrning avgör graden av precision den styrdes handlingsfrihet, vid indirekt styrning påverkas handlingsförmågan.²⁹

²¹ Lundquist 1992 s.70

²² Denna styrningsvariant kan också förekomma direkt.

²³ Lundquist 1992 s.71

²⁴ En "egenskap" som inte behandlas här eller ges utrymme i analysen är riktad/oriktad styrning. Riktad styrning vänder sig till en aktör/grupp av aktörer medan icke riktad styrning syftar till att påverka den styrdes omgivning. Att jag valt att bortse från styrningens riktning beror på att definitionen av egenskapen ligger på ett mycket övergripande plan och därför inte blir användbar. Som exempel på sådan styrning kan nämnas räntepolitik och infrastruktur.

²⁵ Observera att organiseringsstyrning är en styrningsform medan organisationsstyrning är en styrningsvariant, det vill säga en beskrivning av "vem som styr vem", i detta fall styringsrelationer internt i förvaltningen. Jmf ovan.

²⁶ Lundquist 1987 s.148ff, 1992 s.78ff

²⁷ De lagligt sanktionerade möjligheterna till sådan styrning är i vissa fall begränsade i Sverige. se Lundquist 1992s.127f

²⁸ Lundquist 1992 s.80

²⁹ Lundquist 1992 s.81

2.1.3 Styrningsresonemangets relevans för undersökningen

Av *styrningsvarianterna* är det främst förvaltningsstyrningen som är av intresse för analysen då den enligt definitionen ovan avser den politiska sfärens styrning av förvaltningen. Organisationsstyrningen är aktuell i den mån debatten handlar om verksledningars befogenheter gentemot tjänstemännen i olika modeller. Samhällsstyrningen är ett i detta sammanhang vidare begrepp, som i grunden rör hur och i vilken utsträckning den politiska sfären ska styra samhället. Det skulle förvisso vara intressant att koppla också denna dimension till de idéer om förvaltningen och ledningsmodeller som här ska undersökas, men min bedömning är att en sådan uppgift skulle ta allt för stort utrymme i anspråk.

De *direkta styrningsformerna* anger som nämns ovan vad som skall utföras. Dessa är av stort värde för beskrivningen av debattörernas uppfattning om förvaltningens uppgift och självständighet. Vad gäller regelstyrningen är egenskapen "precisionsgrad" av avgörande betydelse eftersom en mindre precist utformad lag eller förordning innebär att förvaltningen själv måste precisera dess innebörd. Begreppet orderstyrning fångar upp idéer om i vilken utsträckning den politiska sfären kan styra en myndighets agerande i enskilda fall. Denna möjlighet är enligt regeringsformens elfte kapitel: sjunde paragrafen (RF 11:7), begränsad i Sverige.³⁰ Debatt om direkta styrningsformer kan alltså uttrycka idéer om både förvaltningens uppgift och i vilken utsträckning den politiska sfären kan beordra myndigheter att handla på ett visst sätt. Sammanfattningsvis används de direkta styrningsformerna som analysinstrument i syfte att beskriva debattörernas idéer om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen.

Rekryteringsstyrning är den av de *indirekta styrningsformerna* som tydligast kan kopplas till valet av ledningsmodell då den avser styrningen av vilken kategori av förvaltningsverksamma som ska finnas i myndigheterna. Kombinerar dimensionerna rekryteringsgrund och funktion får vi fem grupper av förvaltningsverksamma. *Byråkrater* och *professionella* rekryteras utifrån sina fackmeriter, men skiljer sig åt vad gäller funktion. Medan byråkrater är generalister, det vill säga har allmänna lednings-, kontroll- och administrativa uppgifter, är de professionella specialister med högt kvalificerade specialkunskaper. En funktionell blandform är politiskt rekryterade *politruker*, eller politiskt tillsatta tjänstemän. Dessa existerar formellt sett inte i den svenska statsförvaltningen. *Politiker* är en fjärde kategori som hemförs till generalisterna. Deras rekryteringsgrund är väljarpreferenser och ett typiskt exempel är lekmanaledamöter i statliga myndigheter. *Intressenterna* kan klassificeras som ett mellanting mellan generalister och specialister och har korporativ rekryteringsgrund. Intressenterna har varit vanliga i beslutande organ, till exempel lekmannastyrelser, och i rådgivande och utredande organ.³¹

Organiseringsstyrningen kan också den relateras till val av ledningsmodell. Dess användbarhet för analysen härrör främst från inrättandet av roller och procedurer. Tanken är här att debattörerna kan ha idéer om att en viss typ av förvaltningsverksamma är lämplig/olämplig beroende på vilken roll, till exempel rådgivande eller beslutsfattande, den spelar i verksamheten. Kategorin innefattar också idéer om procedurer, i detta sammanhang främst idéer om hur olika typer av förvaltningsverksamma utses.

Informationsstyrningens vaga karaktär gör den på samma gång mycket användbar, den utgör per definition en slags restpost, och en smula ohanterlig. Jag har därför valt att inte använda mig av formen i analysen. Det samma gäller anslagsstyrningen, fast i detta fall av den anledningen att frågor som rör styrning genom budgetprocedurer eller dylikt i mitt tycke kan hänföras till de direkta styrningsformerna.

³⁰ RF 11:7 lyder "Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

³¹ Lundquist 1992 s.142ff

Ett påpekande är här på sin plats: det är knappast att förvänta, att debattörerna själva använder sig explicit av alla dessa styrningsbegrepp i sina inlägg. Termerna är att uppfatta som analysinstrument, som en strukturering av vad som debatteras. Styrningsformerna kommer innan de appliceras på analysen formuleras om i de frågor som ställdes i syftesformuleringen medan styrningsvarianterna endast skall betraktas som ett "tankens hjälpmedel" och alltså inte explicit används i analysen. (se Analysmodell)

2.1.4 Idealtyper i den förvaltningspolitiska idédebatten

En viktig fråga återstår innan undersökningens analysmodell kan formuleras, nämligen att diskutera huruvida det existerar några för sammanhanget användbara idealtyper. Ett delsyfte med uppsatsen är ju, som det formuleras inledningsvis, att förhoppningsvis kunna ge ett bidrag till den övergripande förvaltningspolitiska idédiskursen. Resultatet behöver nödvändigtvis inte bli, att det *går* att "etikettera" debattörerna enligt olika idealtyper. Det kan visa sig att deltagarna i debatten inte har en uppsättning sammanhängande idéer, att de inte gör några kopplingar mellan olika styrningsformer, mellan relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen och val av ledningsmodell för de centrala ämbetsverken. Det kan också visa sig att debattörerna anammar flera idériktningar parallellt eller konsekvent förespråkar en blandform av två eller flera. Dessa är dock empiriska frågor som kan besvaras först i analysen.

Innan resonemanget förs vidare är det viktigt att noggrannare precisera vad det är som avses med idealtyper i detta sammanhang. Syftet är att finna en form av idémässiga rubriker som kan ge ett samlat uttryck för debattörernas inlägg. Dessa bör vara uppsättningar av normativa uppfattningar om olika förvaltningspolitiska aspekter som har inbördes kopplingar. När "politiska" ideologier diskuteras är en vanlig definition att det rör sig om klart urskiljbara mönster av attityder som hänger samman inbördes. En politisk ideologi är vidare heltäckande så till vida att den rör stora delar av samhällslivet. Politiska ideologier innehåller också på ett allmänt plan riktlinjer sprungna ur "grundvärderingar", för politiskt handlande.³² Det är tveksamt om det som här eftersöks kan benämnas "förvaltningsideologier". Någon definition av vad sådana ideologier skulle innehålla eller beskrivningar av dylika är svåra att finna. Vanligare är att beskrivningen av förvaltningspolitiska idealtyper har sin utgångspunkt i vissa aspekter av förvaltningen.³³ Istället för att söka heltäckande idéuppsättningar ställs frågan här omvänt: vilka aspekter bör de idealtyper som ska användas innehålla? Ett grundläggande krav är att idéer om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen och om ledningsmodell skall ingå. Nedan presenteras tre idealtyper som i sin tur bygger på två försök att utkristallisera normativa uppfattningar i den förvaltningspolitiska debatten.

I Lundquists beskrivning av normativa uppfattningar av hur förvaltningsstyrning bör verkställas diskuteras bland annat specificering, det vill säga hur olika förvaltningsmodeller hanterar den styrning som kommer från den politiska sfären. Att uppfattningarna om hur förvaltningen skall hantera styrning kopplas ihop med idéer om förvaltningens uppgift och om vilken typ av förvaltningsverksamma som skall dominera i myndigheterna gör dessa idealtyper intressanta för undersökningen. Fyra sådana "specificeringsskolor"³⁴ presenteras av Lundquist.

Ur *ämbetsmannaskolans* synvinkel är förvaltningen underställd lagen och därför helt oberoende av den politiska sfären i implementeringen. Verkställandet av beslut ses som en

³² Larsson 1978, 4: rev uppl. s.9

³³ Se t ex Rothstein 1991 (red) som behandlar olika "förvaltningsmodeller" ur ett legitimitetssperspektiv. s.42ff

³⁴ Stycket om "specificeringsskolor" bygger på Lundquist 1991 s.91ff

neutral process, specificeringen är det samma som tolkning av lag. Förvaltningens beslutsprocess är problemlösning av juridisk natur. Dominerade ideal är rättssäkerhet. Precis styrning av förvaltningen är att föredra. I *expertskolan* är det de professionellas kunskaper som avgör specificeringen. Implementering är också här en neutral process präglad av problemlösning. Någon handlingsfrihet för förvaltningen finns egentligen inte eftersom detta synsätt hävdar vetenskapens möjligheter att tillgodose allmänintresset: det finns m.a.o. ett sätt att agera som är rätt. Gentemot den politiska sfären kommer synsättet här tolkas som att experterna i förvaltningen ges stor handlingsfrihet. *Politikerskolan* ser förvaltningens uppgift som att den främst ska utgöra ett instrument för förverkligandet av politikernas intentioner. Lojalitet mot den politiska sfären blir därmed ett ideal. Det finns inget utrymme för förvaltningen att ta ställning till huruvida de politiska besluten är rätt eller fel. Detta förhållningssätt har motiverats i system med ministerstyrelse. *Intressentskolan* menar att förvaltningen aldrig kan sägas ha någon handlingsfrihet eftersom dess främsta uppgift är att balansera intressen. Utgångspunkten är att de som berörs av besluten ska inlemmas i förvaltningsprocessen. Konfliktlösning snarare än problemlösning präglar förvaltningens arbete. Ett sätt att tillgodose de berördas intressen är att sträva efter en för befolknings-sammansättningen representativ förvaltning. Ett annat sätt är att direkt inkorporera intressena i förvaltningen. Frågan om förvaltningens autonomi i relationen till den politiska sfären är i mitt tycke öppen. Även om förvaltningen på grund av ett ständigt jämkande av intressen inte kan driva en självständig linje kan vi naturligtvis tänka oss att politisk styrning, i olika grad, definierar förutsättningarna för förvaltningen som förhandlingsarena.

De olika specificeringsskolorna uppvisar vissa likheter med de tre förvaltningsdoktriner Olof Petersson och Donald Söderlind presenterar. En klar parallell kan dras mellan doktrinen om den *lagstyrda* förvaltningen med dess betoning på rättssäkerhet och rättstillämpning och ämbetsmannaskolan. Politiker- och intressentskolan sammanfattas i doktrinen om den *folkstyrda* förvaltningen som är politiskt följsam och representativ och i vilken myndigheternas självständighet är liten. Folkets vilja kan förverkligas dels genom den parlamentariska styrningskedjan: folket-partierna-riksdagen-regeringen-förvaltningen, dels genom att intresseorganisationerna bereds utrymme i förvaltningsmyndigheterna, så kallad *administrativ korporatism*. Petersson och Söderlind nämner också den *marknadsstyrda* förvaltningen som är lyhörd för omgivningens (kundernas) efterfrågan av den service staten producerar och där effektivitet är idealet. Denna tredje doktrin är främst koncentrerad till vad vi kan kalla förvaltningens "outputsida" men innehåller även normativa utsagor om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen. Myndigheterna bör ges stor självständighet vad gäller hur de ska tolka politiska intentioner och vad gäller hur de ska lösa ålagda uppgifter.³⁵

Mot denna bakgrund har jag konstruerat de tre idealtyper i termer av vilka analysens resultat ska uttryckas. Utgångspunkten är det ovan förda resonemanget om olika styrningsformers relevans för undersökningen och tre urskiljbara grundläggande värden i idédebatten: rättssäkerhet, representativitet och effektivitet.

Rättssäkerhetsskolan: Relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen bör vara den, att myndigheterna åtnjuter en stor självständighet i sitt beslutsfattande. Detta är dock begränsat till verkställandet av politiska beslut så som dessa uttrycks i lagar och förordningar. Den politiska sfärens styrning av förvaltningen bör ske genom precis regelstyrning. De politiska intentionerna bör alltså vara klart uttryckta, beslut av politisk karaktär kan inte delegeras till förvaltningsnivån. Orderstyrning är uteslutet. Bäst lämpade att sköta förvaltningsuppgifter av denna karaktär är ämbetsmän. Den roll de spelar är den neutralt

³⁵ Petersson/Söderlind 1988 s.23ff

verkställarens och procedurer i arbetet bör organiseras så att krav på rättssäkerhet uppfylls. *Politiska beslut bör fattas av den politiska sfären.*

Representativitetsskolan: Förvaltningens självständighet har inget egenvärde, tvärtom bör förvaltningen vara följsam och lojal gentemot den politiska sfären. Förvaltningens främsta uppgift är att fungera som ett verktyg för genomförandet av politiska intentioner. Dessa kan förmedlas genom generell regelstyrning med också genom orderstyrning, till exempel genom så kallad ministerstyrelse³⁶. Politiskt tillsatta tjänstemän och politiker är de typer av förvaltningsverksamma som anses lämpliga att sköta det beslutsfattande i förvaltningen som ska garantera att den politiska sfärens intentioner uppfylls. Representativitet kan också åstadkommas genom att intressenter av olika slag ges utrymme i förvaltningen. *Beslut av politisk karaktär kan delegeras till förvaltningen.*

Effektivitetsskolan: Förvaltningen bör ges stor självständighet när det gäller hur de uppgifter som delegeras från den politiska sfären ska tolkas och utföras. Effektivitetsskolan uttrycker inga preferenser om förvaltningsverksamma som kan sägas stå över kravet på effektivitet. Förvaltningens främsta uppgift är att utföra det arbete som åläggs den på ett effektivt sätt. *Tolkning av politiska beslut bör, av effektivitetsskäl, delegeras till förvaltningen.*

Idealtyperna kan sammanfattas i ett schema.

| | Rättssäkerhets- skolan | Representativitets- skolan | Effektivitets- skolan |
|---|-----------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|
| Myndigheternas självständighet | Stor | Liten | Stor |
| Förvaltningens uppgift | Neutral implementering | Förverkliga politik | Lösa uppgift effektivt |
| Styrningsformer | Formella, precisa | Alla | Oprecisa |
| Ledningsmodell | Tjänsteman/ tjänstemän | Representativa lekmän | Den som är mest effektiv |
| Intresseorganisationer | Ej beslutsfattande | Möjligt besluts- fattande | Möjligt besluts- fattande |

Figur 2 Tre idealtyper i den förvaltningspolitiska idédebatten

³⁶ Ministerstyrelse innebär att ett enskilt statsråd beslutar om regeringsärenden. När enskilt statsråd beslutar om ärenden som rör en förvaltningsmyndighet kan detta benämnas minsterförvaltning. I Sverige fattar regeringen som kollektiv beslut som rör förvaltningsmyndigheterna. Petersson/Söderlind 1992 s.72f

2.2 Metodmässiga utgångspunkter

2.2.1 Hur gör man en idéanalys?

Kanske är det dags att modifiera Mark Twains bekanta lögn-taxonomi. Framledes borde det heta: vanlig lögn, förbannad lögn och - idéanalys.³⁷

Avsikten med detta avsnitt är att precisera vad det innebär att göra en *kvalitativ, innehållsligt orienterad beskrivande idéanalys*. I en av svenska statsvetare flitigt använd lärobok i forskningsmetod, Ottar Helleviks "Forskningsmetoder i sociologi och statsvetenskap" beskrivs *kvantitativa* metoder som tillvägagångssätt där jämförbara data systematiskt samlas in, framställs i siffror och tal och sedan analyseras. Förutom detta systematiska insamlande finns "mer impressionistiska metoder" som kännetecknas av att forskaren "använder sig av sin förmåga att leva sig in i och uppfatta mönster i den mångfald sinnesintryck han tar emot istället för att dra ut ett begränsat antal aspekter ur helheten och mäta och analysera dem med hjälp av siffror".³⁸ Till skillnad från kvantitativa metoder, är dessa impressionistiska, mjuka eller kvalitativa metoder snarare att betrakta som "oidentifierbar konst" än "handgrepp och tekniker". Kvalitativ metod är svår att lära ut, men samtidigt intuitivt mer lättförståelig än de kvantitativa teknikerna.³⁹ Att som Hellevik beskriva kvalitativ metod som ett slags ostrukturerat emottagande av sinnesintryck är naturligtvis att göra det väl enkelt för sig. De regler vi vanligtvis ställer upp för att göra en undersökning "vetenskaplig" måste appliceras också på kvalitativa undersökningar. Hellevik formulerar själv sådana regler: Empiriska frågor ska besvaras genom att empiriska förhållanden studeras. Dataurvalet bör ske systematiskt så att forskaren inte kan anklagas för att söka just de svar hon vill ha. Forskaren bör följa uppsatta regler vid insamling, behandling och analys av data så att undersökningens resultat inte blir beroende av att det är just hon som gjort den. Den som använder samma tillvägagångssätt och material ska få samma resultat. Resultaten måste redovisas så att de kan kontrolleras, prövas och kritiseras. Dessutom bör forskningen vara kumulativ.⁴⁰

En anledning till att kvalitativa metoder beskrivs som "oidentifierbar konst" kan vara att de är just det. En annan möjlig förklaring är att utövarna av denna konst i allt för liten utsträckning beskriver sitt tillvägagångssätt. "Hur gör man egentligen en idéanalys?" frågar sig Peter Esaiasson i en kritisk granskning av en kvalitativ idéanalytisk avhandling. "Någon större hjälp på vägen i form av metodiskt orienterad litteratur finns inte att få. Idéanalytikerna tycks huvudsakligen arbeta med informell traditionsförmedling."⁴¹ Viss formell traditionsförmedling förekommer dock. Ett exempel är Evert Vedungs avhandling "Unionsdebatten 1905" där idéanalysen som teknik diskuteras och preciseras. Vedung beskriver den politiska idéanalysens studieobjekt som antingen idéer tagna för sig själva eller idéer i relation till andra idéstrukturer (sk genetisk analys) eller faktorer som människans föreställningsvärld, psykologiska struktur, "personlighet" eller i relation till det omgivande samhället. Att studera idéer för sig kallar Vedung för *innehållslig* idéanalys. Att studera idéers relation till andra faktorer benämns *relationell* idéanalys.⁴² Termen relationell har i senare verk bytts ut mot *funktionell*.⁴³ Den grundläggande skillnaden mellan innehållslig och relationell/ funktionell idéanalys är att den förstnämndas fokus är idéerna medan det i det andra fallet är något i

³⁷ Esaiasson 1993 s.214

³⁸ Hellevik 1984 s.13

³⁹ Hellevik 1984 s.13

⁴⁰ Hellevik 1984 s.14ff

⁴¹ Esaiasson 1993 s.204

⁴² Vedung 1971 s.34

⁴³ Jmf Vedung 1977 Figur 1.1 s.19

idéernas kontext som är i centrum. Den som vill undersöka idéer i sig själva kan ta hjälp av deras omgivning och tvärtom, men uppdelningen i innehållslig och funktionell motiveras av vad som står i fokus för undersökningen. Innehållslig idéanalys syftar till att besvara frågan "vad?", funktionell frågor som till exempel "genom vilken kanal?" och "med vilken effekt?".⁴⁴ Peter Esaiasson har riktat kritik mot detta vedungska begreppspar och karaktäriserar det som en av senare decenniernas mest överutnyttjade distinktioner. Sysslar inte alla idéanalyser med idéernas innehåll?⁴⁵ Esaiasson har till viss del missat Vedungs poäng, varför innehållet studeras, för att det är intressant i sig eller för att det kan bidra till vår förståelse av ett annat studieobjekt. Vi får dock ge Esaiasson rätt i tankegången, att den som studerar idéers funktion på ett eller annat sätt närmar sig deras innehåll. Vedung beskriver också detta metodernas potentiella samspel som att innehållslig analys till exempel kan inspirera den som vill klarlägga faktiska förhållanden eller jämföra idéer om verkligheten med verkligheten.⁴⁶ Med Vedungs termer är denna studie att betrakta som innehållslig då dess fokus är idéerna i sig, eller för att instämma i en annan idéanalytikers programförklaring; undersökningen ägnas åt att ta reda på *hur* aktörerna argumenterade, inte *varför* eller *hur ofta*.⁴⁷

Vedung använder sig av en begreppsapparat med tre beståndsdelar: det objekt som diskuteras, aktörerna i meningsutbytet och de argument som förs fram.⁴⁸ Den första beståndsdelens korresponderar mot det som Esaiasson kallar "precisering av idémängden", den andra mot "precisering av idébärare", det vill säga att precisera den beroende variabeln respektive bärarna av de aktuella idéerna.⁴⁹ Diskussionsobjektet har preciserats i teoriavsnittet. De aktörer som undersöks är riksdagspartierna och de stora intresseorganisationerna SAF, LO, TCO och LRF. Vidare rekommenderar Vedung att analysen innehåller en satslogisk uppdelning så att den skiljer på beskrivningar, värderingar och rekommendationer till handling.⁵⁰ Dessa typer av distinktioner är i mitt tycke mycket användbara då de bidrar till en nyanserad beskrivning av debatten. *Beskrivningar* syftar i analysen till debattörernas utsagor om hur det "är", *värderingar* till normativa uppfattningar om det som "är". *Rekommenderad handling* fångar upp debattörernas idéer om hur ett tillfredsställande "är" bevaras eller ett otillfredsställande korrigeras.

För att närma oss ett av den kvalitativa idéanalysens stora problem ska vi för ett ögonblick återvända till de krav vi på "vetenskaplighet" som formulerades ovan. Om vi ansluter oss till tanken, att också kvalitativa tillvägagångssätt kan innebära systematiskt insamlande och bearbetning av ett material och att även kvalitativ forskning kan vara kumulativ och besvara frågor empiriskt så återstår två dimensioner att diskutera. Dessa är att forskaren måste följa uppsatta regler vid insamling, behandling och analys av data och att resultaten måste redovisas så att dessa kan prövas. Ett uppenbart problem för den kvalitativa forskaren kan dock vara att kommunicera innebörden av sina "mått" till läsaren. Detta kan få konsekvenser vid slutsatsdragning och prövning av resultat. Vi kan låta vår kritiske granskare illustrera;

⁴⁴ Vedung 1977 s.18ff

⁴⁵ Esaiasson 1993 s.204

⁴⁶ Vedung 1971 s.36

⁴⁷ Holmström 1972 s.8

⁴⁸ Vedung 1971 s.37

⁴⁹ Esaiasson 1993 s.205ff

⁵⁰ Vedung 1971 s.48

Det kan t ex heta att en person är >> tillräckligt kritisk för att karaktäriseras som en välfärdsstatens motståndare<< [] Tyvärr lämnas ingen närmare information om detta uppenbarligen känsliga mätinstrument. Som läsare svävar man i okunnighet om kriterierna för att slutsatsen skall väga över i den ena eller den andra riktningen.⁵¹

Problemet har två delar. För det första måste de begrepp som används preciseras i utförligaste möjliga mån. I exemplet ovan innebär det att uttrycket "välfärdsstatens motståndare" måste förses med en innehållsförteckning; "detta är en välfärdsstatens motståndare." Eftersom "tillräckligt kritisk" uttrycker att någon form av gradskillnad kan förekomma måste gränsvärden presenteras. I avsnittet ovan har innehållet i de "mått" som används i undersökningen presenterats. Vid svårigheter att slå fast till exempel huruvida ett parti ska anses tillhöra representativitetsskolan kommer problemen att diskuteras utförligt. Det är min bedömning att styrningsformerna som analysinstrument kommer att underlätta i de fall då debattörernas idéer är en blandform av olika skolor. För det andra måste forskaren ta ställning till det undersökta materialets och den använda metodens begränsningar. Lämpliga utgångspunkter kan här vara distinktioner liknande Vedungs innehållslig respektive funktionell analys. Källkritik och urvalsdiskussioner syftar också de till att skapa klarhet. I denna undersökning kommer till exempel som redan konstaterats de individuella debattörerna som undersöks anses svara för sitt parti eller sin organisation. Att göra en sådan förenkling kan i många fall vara riskabelt och kräver alltid att det går att argumentera för den individuella debattörens representativitet. Min bedömning är dock att problemet i detta fall inte är särskilt överhängande, främst på grund av debattens officiella karaktär. Nästan uteslutande uppvisar också partiernas olika representanter en enig linje utåt. I utskotten agerar partigrupperna enat och flertalet av de motioner som behandlar frågan är så kallade partimotioner. När motsatsen förekommer kommer detta att diskuteras utförligt. Det material som använts är som konstaterades inledningsvis i stor utsträckning riksdagstryck som propositioner, motioner⁵², utskottsbetänkanden och protokoll från debatter och omröstningar⁵³ i kammaren.

Idéanalysen kräver också en medvetenhet om de problem som *tolkning* av ett material innebär. På ett grundläggande plan handlar tolkning om att utarbeta en innebörd. I ett första steg innebär det vad vi kan kalla att göra en bokstavstolkning. En mer sofistikerad variant, systematisk tolkning, innebär att materialet placeras i ett teoretiskt eller kulturellt sammanhang. Intentionstolkningar syftar till att slå fast vad någon vill ha sagt genom att studera också kompletterande källor som förarbeten anteckningar och dylikt. Rekonstruktiva tolkningar tar sig friheten att rekonstruera, precisera och fördjupa en texts innebörd.⁵⁴ I analysen av verksledningsdebatten används systematisk tolkning då debatten analyseras, och sedermera uttrycks, i termer av det teoretiska sammanhang som har preciserats i detta kapitel. I oklara fall kommer tolkningar diskuteras och ursprungskällan citeras så att jämförelser underlättas för läsaren.

⁵¹ Esaiasson 1993 s.211

⁵² Vad gäller motionerna har urvalet gjorts enligt det utskottsbetänkande som legat till grund för respektive beslut. I betänkandena redovisas alltid de motioner som inkommit med anledning av den proposition som behandlas och andra motioner som utskotten bedömer vara relaterade till frågan. Detta urval innebär att mängder av motioner angående förvaltningen inte finns med i materialet, men att samtidigt de som riksdagen upplever som relevanta kan fångas upp.

⁵³ Hur varje parti röstade i riksdagen går inte att utläsa vid varje beslut. Omröstningsresultatet som källa för slutsatsdragning om partiernas idéer är en smula tveksamt. Alla riksdagsmän är naturligtvis inte närvarande i kammaren vid varje tillfälle. Röstningen kan också ske av olika taktiska skäl. Här får det dock tjäna som en kontroll då partier agerar otydligt eller splittrat. Ansatsen är "innehållslig" så till vida att jag vill veta *hur* de röstade, inte *varför* eller med vilken *effekt*.

⁵⁴ Vedung 1977 s.80ff

2.3 Analysmodellen

Avslutningsvis i detta kapitel ska uppsatsens teoretiska och metodmässiga utgångspunkter sammanföras i den analysmodell som appliceras på det empiriska materialet. Analysen kommer, som nämndes i syftesbeskrivningen, att ske på två nivåer. Den första är övergripande och syftar till att beskriva debattörernas idéer om *relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen*. Dessa idéer har i teoriavsnittet operationaliserats så att de nu kan uttryckas i följande frågor: Vilken bör förvaltningens *uppgift* vara? (Vilken typ av beslut bör delegeras till förvaltningen?) I vilken *utsträckning* ska den politiska sfären styra förvaltningen? *Hur* ska denna styrning gå till? (Genom order eller regelstyrning? Genom rekryteringsstyrning? Precis eller oprecis styrning)? Den andra analysnivån syftar till att beskriva debattörernas idéer om vilken typ av aktörer eller förvaltningsverksamma som bör ha vilka roller i förvaltningen. Av intresse är vilken typ av aktör som ska leda förvaltningen. Analysnivån kommer därför att benämnas *ledningsmodell*. (Vilken typ av aktör ska ha vilken roll i förvaltningens ledning?) Av särskilt intresse är hur debattören ser på intresseorganisationernas medverkan i förvaltningen.

I metodavsnittet slogs det fast att idéanalyser bör skilja på dimensionerna är, bör och rekommenderad handling. Med hänsyn tagen till dessa distinktioner kan uppsatsens analysmodell sammanfattas i schemat nedan.

| | Relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen | Ledningsmodell |
|------------------------|--|----------------|
| Beskrivning | | |
| Värdering | | |
| Rekommenderad handling | | |
| Argument | | |

Figur 3 Analysmodell

Presentationen av analysen kommer att ske genom att de frågor som ställs om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen och om ledningsmodell i tur och ordning, och i den mån det är möjligt, besvaras.

De olika dimensionerna på den vertikala axeln i figuren kan ha inbördes kopplingar så till vida att debattörens uppfattning av rådande omständigheter sammanfaller med uppfattningen om hur det bör vara. Argumenten för olika ståndpunkter kan säkerligen återfinnas i debattörernas normativa utsagor om det rådande läget och i deras beskrivningar av detta.

De eventuella kopplingarna mellan de två analysnivåerna (den horisontella axeln i schemat) kan formuleras hypotetiskt som att debattörens idé om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen kan utgöra argument för en viss ledningsmodell eller att debattören anser att styrning genom en viss modell är lämpligt. Ett sådant exempel skulle vara att en debattör som

av effektivitetsskäl anser att förvaltningen bör ges stor självständighet att fatta politiskt laddade beslut, anför detta som argument för ledningsmodellen lekmannastyrelse eftersom denna enligt debattören garanterar det medborgerliga omdöme delegeringen kräver.

3 Verksledningsbeslutet 1987

I förvaltningsutredningen, som nedan presenteras närmare, beskrevs det svenska styrelse-skicket som en uppdrags- och ansvarskedja där utgångspunkten var folkets vilja så som den uttrycktes i val. Den sista länken i kedjan, den mellan regering och förvaltning, hade länge betraktats som oproblematiske men nu var debatten om förvaltningens plats i det politiska systemet, dess relationer till andra aktörer och dess inre organisation, åter aktuell.⁵⁵ Inledningsvis ska Förvaltningsutredningens och dess efterföljare, Verksledningskommitténs betänkanden⁵⁶ ägnas relativt stort utrymme. Skälet till detta är att de båda betänkandena utgör en illustrativ bakgrund till de frågor som kom att dominera debatten inför riksdagsbeslutet 1987⁵⁷. Efter denna inledning analyseras riksdagspartiernas och de stora intresseorganisationernas debattinlägg.

3.1 Förvaltningsutredningens⁵⁸ och Verksledningskommitténs betänkanden

Förvaltningsutredningen koncentrerades till frågan om förvaltningens demokratiska *styrning och styrbarhet*.⁵⁹ Myndigheternas självständighet diskuterades i två perspektiv, dels det konstitutionella styrningsutrymmet, dels det praktiska. Vad gällde myndigheternas grundlagsstadgade självständighet ansåg utredarna att praxis förväxlades med konstitutionen. I regeringsformens elfte kapitel, sjunde paragrafen (RF 11:7) slås det fast att förvaltningsmyndigheterna ensamma ska besluta i myndighetsutövning i ett ärende rörande enskild eller kommun eller rörande tillämpning av lag. Utredarna ville dock påpeka att RF 11:7 inte begränsade regeringens möjligheter att utfärda generella föreskrifter. Många områden föll dessutom utanför det skydd RF 11:7 gav, t ex organisatoriska och administrativa förhållanden.⁶⁰ RF 11:7 hade ofta tolkats som ett allmänt förbud för regeringen att yttra sig i enskilda förvaltningsärenden. Även om det konstitutionella utrymmet att styra var tämligen stort bidrog flera praktiska omständigheter till att styrningen av förvaltningen var tämligen liten. Skälen var två, dels saknades ambitionen att styra, dels kapaciteten. Flera tendenser i samhällsutvecklingen begränsade också styrningen av förvaltningen. Den offentliga sektorn och den offentliga normgivningen hade expanderat. Ramlagsstiftning och rambudgetering hade ökat myndigheternas självständighet. Omfånget av verksamheten hade resulterat i en strävan att delegera beslut från regeringsnivå till förvaltningen. Tjänstemännen hade dels fått en självständigare ställning gentemot arbetsgivaren staten rent arbetsrättsligt, dels genom förvaltningens ökande specialisering och professionalisering. Lekmannamedverkan och organisationsinflytande var ännu en bidragande orsak, liksom det faktum att styrningssignaler till förvaltningen också kom från andra organ: kommuner, marknader mm.⁶¹

⁵⁵ SOU 1983:39 15ff

⁵⁶ SOU 1983:39 resp SOU 1985:40

⁵⁷ De båda utredningarnas "politiska" dimension lämnas i uppsatsen okommenterad av utrymmesskäl. Min bedömning är att det materialtillskott betänkandena skulle utgöra för undersökningen inte skulle påverka idéanalysen annat än kvantitativt. Samma behandling får Finansdepartementets PM som utgör bakgrund i kapitel 4 och kommittébetänkandet SOU 1993:58 i kapitel 5. En omständighet som förmildrar denna förenkling är att kommittéerna i stor utsträckning varit eniga. (Detta var dock inte fallet i Verksledningskommittén. För reservationer och särskilda yttranden se SOU 1985:40 s.217ff)

⁵⁸ Förvaltningsutredningens ursprungliga uppdrag då den tillkallades 1976 var att utreda frågan om bättre metoder för planering och hushållning i statsförvaltningen. I tilläggsdirektiv utvidgades dock uppdraget till att gälla en översyn av de grundläggande principer som styr organisationen av förvaltningen. I centrum stod relationerna mellan riksdagen, regeringen och förvaltningen. Direktiven innebar inte att utredningen skulle föreslå några förändringar, utan syftade till en allmän beskrivning. se SOU 1983:39 s.8f

⁵⁹ SOU 1983:39 s.15ff

⁶⁰ SOU 1983:39 s.44ff

⁶¹ SOU 1983:39 kap 4

Förvaltningens uppgift beskrevs i betänkandet som att myndigheterna skulle utgöra ett redskap för regeringens styrning av riket.⁶² För att snabbt kunna anpassa verksamheten till samhällsförändringar och för att uppnå effektivitet hade också myndigheterna givits uppgiften att precisera ramlagstiftningens innehåll.⁶³ Detta innebar alltså att förvaltningen inte enbart ägnade sig åt verkställande uppgifter.

Vad gällde hur förvaltningen kunde styras slog utredningen fast att en allmänt florerande missuppfattning var att informella kontakter mellan regering och förvaltning skulle vara dels ovanliga, dels lagvidriga. Informellt förmedlade viljeyttringar var i och för sig inte rättsligt bindande, men knappast ovanliga eller otillåtna.⁶⁴ I övrigt diskuterades ramlagstiftning och rambudgetering. (se ovan)

Utredarnas sammanfattning av rådande omständigheter var att regeringsformens folk-suveränitetsprincip inte slagit igenom. Samtidigt hade beslutskompetens överlåtits mellan olika nivåer i systemet utan att frågor om ansvarsutkrävande och redovisning lösts. Resultatet var oklara ansvarsförhållanden. Osäkerheten gällde främst regeringens styrande funktion, verksstyrelserna och utövandet av föreskriftsmakten. Vad gäller det sistnämnda var problemet att ingen samlad överblick över de befogenheter som delegerats till myndigheterna fanns.⁶⁵ Missförstånden om det konstitutionella läget kunde skingras genom att riksdagen och regeringen agerade bestämt och utövade sina rättigheter. Den ostyrbarhet som kom av den offentliga sektorns expansion var svårare att komma till rätta med. Samtidigt ansåg utredarna att det i dagens samhälle var i princip oundvikligt att komplicerade verksamheter decentraliserades av effektivitetsskäl. Om den medvetna underlåtenheten att styra resulterat i försvagade politiska organ kunde skäl finnas att öka den demokratiska styrningen. Detta kunde ske genom att den politiska sfären tog tillbaka delar av den nu delegerade beslutskompetensen, genom att förvaltningsledningarna politiserades eller genom att samhällsinflytandet tog vägen genom kommunalisering eller marknadsstyrning.⁶⁶

Den dominerande ledningsmodellen med lekmannastyrelser bidrog enligt kommittén till de oklara ansvarsförhållanden som fanns. Verksstyrelserna hade aldrig utvärderats eller reglerats enhetligt, deras ställning var oklar. Ledamöternas funktion var otydlig och det var osäkert vem deras uppdragsgivare var, företrädde de regeringen, den organisation som nominerat dem, sig själva eller myndigheten?⁶⁷

I *Verklekningskommitténs* direktiv beskrev civilminister Holmberg (s) förvaltningen som ett redskap för de politiska intentionernas förverkligande. Avgörande för hur väl förvaltningen kunde fungera var hur dess ledning organiserades. Mot bakgrund av Förvaltningsutredningens resultat var kommitténs uppdrag var att utreda hela ledningsfunktionen i myndigheter under regeringen. Funktions- och ansvarsproblematiken skulle stå i fokus. En inventering av olika typer av ämbetsverk och ledningsfunktioner skulle komma till stånd och olika verkledningsmodeller diskuteras. Relationerna mellan regering och förvaltning skulle behandlas avseende på en smidigare styrning, till exempel genom "mindre trubbiga former" för regeringens tillkännagivanden.⁶⁸

⁶² SOU 1983:39 s.58

⁶³ SOU 1983:39 s.73

⁶⁴ SOU 1983:39 s.99f

⁶⁵ SOU 1983:39 s.97ff

⁶⁶ SOU 1983:39 s.104ff

⁶⁷ SOU 1983:39 s.100ff

⁶⁸ SOU 1985:40 bil 1

I frågan om myndigheternas självständighet slog Verksledningskommittén fast att regeringsformen klart och entydigt gav regeringen beslutanderätt över förvaltningen. Förvaltningsutredningens tolkning av RF 11:7 delades av Verksledningskommittén, paragrafen kunde inte anses motivera en för regeringen passiv hållning gentemot myndigheterna.⁶⁹

Kommittén tog fasta på två av Förvaltningsutredningens möjliga lösningar på styrningsproblemet: *direkt styrning*, det vill säga att återföra beslutskompetens till den politiska sfären, och *indirekt styrning*, det vill säga att öka det politiska inslaget i myndigheternas ledning.⁷⁰

Regeringen borde styra *mer* såtillvida att politiska ställningstaganden skulle förbehållas de politiska organen. Samtidigt borde regeringen styra *mindre*, detaljstyrningen borde minska. Fullständiga och tydliga ramar där de politiska intentionerna preciserades, det vill säga en tydlig ramlagstiftning, var att föredra. Ramlagarna skulle underkastas regelbundna omprövningar och kunde möjligen också tidsbegränsas. Utvärdering av hur de politiskt uppsatta målen uppfylldes var ytterligare ett exempel på återkoppling och uppföljning. Arbetet med regelförenkling var viktigt för att minska detaljstyrningen av förvaltningen. Tjänstemännens möjligheter att genom kontakter med regeringskansliet påverka reglens innehåll och utformning borde utnyttjas i större utsträckning. Myndigheterna borde få större frihet att bestämma över sin inre organisation.⁷¹ Regeringens uppgift skulle vara att fastslå grundläggande strukturer, till exempel indelning i olika avdelningar. Inom en treårig budgetplanering skulle myndigheterna ges utrymme till egen planering av den inre verksamheten.⁷²

Informella kontakter var ett viktigt och användbart redskap för att förtydliga intentioner ansåg kommittén. Formella beslut kunde inte, och skulle inte heller, alltid formuleras precist. Beslut inom ramen för RF 11:7 var känsliga, rekommendationen var här att stor försiktighet iakttogs. Det samlade omdömet om informella kontakter var dock att de var bra, nödvändiga och acceptabla om de inte antog en auktoritativ form.⁷³ Kommittén ansåg också att förvaltningen kunde styras genom myndigheternas ledningsfunktioner. Dessa skulle varieras med utgångspunkt i verksamhetens art. Ledningen skulle organiseras så att den direkta styrningen underlättades. Ett sätt att åstadkomma detta var att regeringen i större utsträckning utnyttjade sin utnämningssmakt. Utgångspunkten vid tillsättandet av styrelser borde vara att person-sammansättningen garanterade att de politiska intentionerna följdes. Som en konsekvens av detta borde styrelseordförandeposten "följa regeringen" vid regeringsskiftet.⁷⁴ Utredarna menade att många myndigheters ledning i framtiden borde se annorlunda ut. De problem som fanns i nuvarande organisationsform rörde ansvar, arbetsuppgifter och styrelse-sammansättning. Något egentligt ansvar kunde inte utkrävas av lekmannastyrelserna eftersom deras uppdrag var oprecisa och förväntningarna på ledamöterna outtalade.⁷⁵ Styrelsen kunde inte utkräva något ansvar av verkschefen utan agerade i stor utsträckning på dennes villkor.⁷⁶ De arbetsuppgifter styrelserna ägnade sig åt var inte av den art som traditionellt kopplas till en högsta ledningsfunktion. Större delen av tiden ägnades åt verkställighetsärenden, något utredarna misstänkte var ett sätt att få ledamöterna att känna att de fattade konkreta beslut.⁷⁷ Sammansättningen av styrelserna byggde mer på en önskan om att få olika intressen

⁶⁹ SOU 1985:40 s.38

⁷⁰ SOU 1985:40 s.14

⁷¹ SOU 1985:40 s.56ff

⁷² SOU 1985:40 s.75ff

⁷³ SOU 1985:40 s.92ff

⁷⁴ SOU 1985:40 s.44f

⁷⁵ I den empiriska undersökning som kommittén gjort angav hälften av tillfrågade ledamöter att de var oklara över sitt uppdrag. SOU 1985:40 s.114

⁷⁶ SOU 1985:40 s.18, 101, 113

⁷⁷ SOU 1985:40 s.18,115

representerade än om att tillgodose behovet av kunskap. Regeringens behov var eftersatta. Utredarna ställde sig frågande till om kopplingen mellan styrelsernas existens och den faktiska beslutskompetens som fanns i förvaltningen gjordes. Detta ansågs vara skälet till att sammansättningen inte gjordes från en politisk utgångspunkt.⁷⁸

Kommittén föreslog två huvudmodeller för myndigheternas ledning. Myndigheter som fått stor handlingsfrihet, som fått en strategisk beslutskompetens att förvalta, skulle ledas av en *totalt ansvarig styrelse*.⁷⁹ Där denna typ av beslutskompetens låg kvar hos regeringen borde myndigheten ledas av en *enrådig chef*. Enrådighetsmodellen skulle kompletteras med ett rent *rådgivande organ*. Inom vissa verksamhetsområden kunde *partsammansatta förhandlings-delegationer* vara motiverade. Dessa skulle dock inte ha någon formell beslutskompetens. Lekmannainflytandet i myndigheter utan styrelser skulle i utredarnas ögon effektiviseras då ansvarsfördelningen i ledningen blev klar.⁸⁰

Intresseorganisationernas representation i verksstyrelserna ifrågasattes av kommittén. Sammansättningen borde i utredarnas ögon ske enligt personliga kvaliteter, inte utifrån organisationsbakgrund. I praktiken skulle dock regeringen vara hänvisad att i många fall inhämta förslag från olika organisationer. Av de tre klassiska argumenten för externt lekmannainflytande, sakkunskap, medborgerligt omdöme och partsrepresentation, underkändes det sistnämnda utom för vissa undantagna sektorer, arbetsmarknad och jordbruk.⁸¹

3.2 Riksdagspartierna

Den förslag den socialdemokratiska regeringen lade fram präglades i stor utsträckning av de båda utredningarnas resultat. Stora frågor i debatten blev, förutom ledningsmodeller, myndigheternas självständighet och användningen av informella kontakter. Verksledningsbeslutet 1987 innebar att modellen med verkschef och styrelse behölls men att intresserepresentation enbart skulle finnas i styrelser på områden där behovet av konfliktlösning var stort.

3.2.1 Socialdemokraterna

Socialdemokraterna delade utredningarnas bedömning att det styrutrymme regeringen kunde anses ha var större än det som utnyttjades. Myndigheternas självständighet enligt RF 11:7 misstolkades enligt socialdemokraterna i stor utsträckning.⁸² För att garantera folkviljans genomslag i förvaltningen skulle riksdag och regering direkt styra myndigheterna.⁸³ Den politiska sfären styrning skulle koncentreras till långsiktig planering medan detaljstyrningen skulle minska. Detta krävde att riksdag och regering förmådde ange tydliga mål och förväntade resultat för verksamheten.⁸⁴ Ett exempel på denna styrningsavvägning var myndigheternas inre organisation. Där skulle regeringen besluta i frågor som avdelningsindelning och tillsättandet av högre chefsposter eftersom sådana beslut innebar en värdering av vilka verksamheter som skulle anses tongivande inom ett område. Vad gällde övrig

⁷⁸ SOU 1985:40 s.18, 116

⁷⁹ SOU 1985:40 s.123

⁸⁰ SOU 1985:40 s.140ff

⁸¹ SOU 1985:40 s.145ff

⁸² Prop 1986/87:99 s.24ff

⁸³ Prop 1986/87:99 s.19

⁸⁴ Prop 1986/87:99 s.33ff

organisation skulle dock myndigheterna i större utsträckning själva få bestämma⁸⁵ Den socialdemokratiska synen kan beskrivas som att myndigheterna kunde ges stor självständighet i att fatta beslut av central politisk betydelse så länge målen för verksamheten var väl preciserade och insyn av förtroendevalda utövades. Svensk förvaltningstradition innebar både att myndigheterna var självständiga och att de var underordnade de politiska beslutsfattarna.⁸⁶

Förvaltningens uppgift var enligt socialdemokraterna att på ett effektivt sätt förverkliga den politiska sfärens intentioner.⁸⁷ Arbetsfördelningen mellan den politiska sfären och förvaltningen borde vara den mellan uppdragsgivare och verkställare. Som vi sett ovan kunde "verkställande" innebära beslutsfattande av "central politisk betydelse". De statliga centrala myndigheterna hade också en viktig roll vad gällde att utöva tillsyn, uppföljning och bedriva utvecklingsarbete. Detta ställde stora krav på hur ledningen av myndigheterna utformades⁸⁸

I frågan om hur den politiska sfärens skulle styra myndigheterna delade socialdemokraterna de båda utredningarnas syn på informella kontakter. Att sådana enligt regeringsformen skulle vara uteslutna var en missuppfattning. Socialdemokraterna ansåg att dessa kontakter var att betrakta som ett nödvändigt utbyte av information. Inom de områden som RF 11:7 beaktar ansågs det dock att en viss försiktighet skulle iakttas och att kontakterna skulle skötas på tjänstemannanivå.⁸⁹ Att regeringen utnyttjade det styrningsutrymme som fanns och att informella kontakter användes hotade inte myndigheternas självständighet. Även om kontakterna mellan regering och myndigheter varit formella ändrades inte det faktum att myndigheterna var ansvariga för beslutsfattandet i enskilda fall.⁹⁰ Vad gällde styrningens precision kan socialdemokraternas inställning tolkas som att delegering genom ramlagstiftning var nödvändig och bra så länge de politiska intentionerna var klart uttalade.⁹¹ Socialdemokraterna gjorde också en koppling mellan styrning och den rådande ledningsmodellen. Lekmannastyrelser som styrningsform hade i partiets ögon fungerat med varierande framgång.⁹²

Den rådande ledningsmodellen hade enligt socialdemokraterna både för- och nackdelar. Fördelarna var att lekmännen tillförde sakkunskap, medborgerligt omdöme och möjliggjorde förankring av besluten hos intressenter. Lekmannainflytandet medförde också insyn och fungerade som en kanal för folkviljan till verkställighetsledet.⁹³ Ytterligare ett argument var att lekmannastyrelser kunde fungera som "en tumme i ögat på byråkratin"⁹⁴, det vill säga svara för en i socialdemokraternas ögon nödvändig motvikt till tjänstemännen i förvaltningen. Den stora nackdelen var att oklarheter i fördelningen av beslutsbefogenheter och ansvar förelåg.⁹⁵

Fördelarna vägde dock över och fungerade som argument för att lekmannastyrelserna skulle behållas.⁹⁶ Huvudargumentet var att insyn på detta sätt garanterades, lekmannastyrelser

⁸⁵ Prop 1986/87:99 s.39f

⁸⁶ Prop 1986/87:99 s.14

⁸⁷ Prop 1986/87: 99 s.17

⁸⁸ Prop 1986/87:99 s.35

⁸⁹ Prop 1986/87:99 s.24ff

⁹⁰ Prot 1986/87:122(d) s.19f

⁹¹ Prop 1986/87:99 s.34f

⁹² Prop 1986/87:99 s.18

⁹³ Prop 1986/97:99 s.82ff

⁹⁴ Prot1986/87:122(d) s.36

⁹⁵ Prop 1986/87:99 s.82ff

⁹⁶ Prop 1986/87:99 s.84ff Ledningsmodellen skulle gälla generellt men vissa typer av myndigheter var undantagna, bland annat myndigheter under försvarsmakten, kulturinstitutioner och rättsväsendet. De så kallade stabsmyndigheterna, vars verksamhet enligt socialdemokraterna riktade sig i första hand mot statsmakterna, skulle föras med rådgivande lekmannastyrelser. Dessa skulle inte vara parlamentariskt sammansatta.

beskrevs som en "kanal för folkviljan". Styrelserna skulle fungera både rådgivande och, i vissa väl avgränsade frågor, beslutande eftersom det var meningslöst att ha styrelser utan reellt inflytande. Att beslut av politisk art fattades i förvaltningen, krävde enligt socialdemokraterna att den professionella kunskapen kompletterades med medborgerligt omdöme och sakkunskap. Lekmannastyrelserna skulle besluta i klart angivna frågor som anslagsframställningar, verksamhetsberättelser och myndighetsföreskrifter. I övrigt borde regeringen vara restriktiv vad gällde styrelsernas beslutsbefogenheter. Verkschefen skulle även fortsättningsvis vara ansvarig inför regeringen. Ansvar och befogenhet skulle kopplas samman vilket krävde att verkschefen kunde vara "tongivande" i myndigheten. En konsekvens av detta var att verkschefen skulle vara ordförande i verksstyrelsen.⁹⁷

Intresseorganisationernas representation i verksstyrelserna ifrågasattes av socialdemokraterna. Att sätta samman styrelser för att uppnå en balans mellan olika parter var olämpligt eftersom ledamöterna då kunde anses ha till uppgift att bevaka särintressen snarare än att arbeta för allmänintresset.⁹⁸ Regeringen skulle visserligen även i fortsättningen utnyttja organisationernas personkännedom vid nominering av ledamöter men det ansågs inte finnas något allmänt intresse av att olika samhällsgrupper skulle representeras i förvaltningen. Styrelsesammansättningen skulle ske utifrån ledamöternas personliga förutsättningar, inte utifrån organisationsbakgrund. Det medborgerliga omdöme som var önskvärt i vissa verksamheter tillgodosågs enligt socialdemokraterna bäst av de folkvalda.⁹⁹ Rent parlamentariska styrelser var dock inte lämpliga eftersom sådana skulle innebära att riksdagen tog över regeringens styrande funktion.¹⁰⁰ På arbetsmarknads- och jordbruksområdet¹⁰¹ kunde dock undantag göras och styrelserna sättas samman så att en balansering av intressen möjliggjordes. Argumenten för intresserepresentation på dessa områden var att det kunde finnas ett behov av beslutsförankring, administrativ smidighet och samförstånd " eljest skulle de oundvikliga intressekonflikterna inom myndigheternas verksamhetsområde ständigt föras till regeringsnivån för avgörande där."¹⁰²

3.2.2 Moderaterna

Moderaternas uppfattning om relationen mellan den politiska sfären och om vilken ledningsmodell som var att föredra i de centrala statliga ämbetsverken skilde sig markant från socialdemokraternas. En stor skillnad var moderaternas betoning på myndigheternas självständighet. Svensk förvaltningstradition beskrevs som relativt självständiga myndigheter med klara ansvarsförhållanden och kunniga, lojala ämbetsmän. Offentlighetsprincipen garanterade insyn, kontroll och ansvar, rättssäkerheten stod i fokus.¹⁰³ Moderaternas syn på relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen vad gäller myndigheternas självständighet och förvaltningens uppgift illustreras av en motion:

⁹⁷ Prop 1986/87:99 s.89ff

⁹⁸ Prop 1986/87:99 s.21

⁹⁹ Prop 1986/87:99 s.92f

¹⁰⁰ Prop 1986/87:99 s.21

¹⁰¹ Som exempel gavs bl a Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetarskyddsstyrelsen och Statens Jordbruksnämnd. Prop 1986/87:99 s.93

¹⁰² Prop 1986/87:99 s.92 f, citat s.93

¹⁰³ Prot 1987/87: 122(d) s.4f

Den offentliga maktutövningen skall präglas av klara och entydiga ansvarsförhållanden. Myndigheternas ansvar skall stå i en direkt relation till de uppgifter de tilldelats av riksdagen. Det är därför av största vikt att myndigheterna inom ramen för de lagar riksdagen fattat beslut om skall fungera självständigt. Endast härigenom kan de ställas till ansvar vad gäller fullgörandet av sina uppgifter.¹⁰⁴

Myndigheternas självständighet var ett grundläggande värde enligt moderaterna. Det skulle finnas en "boskillnad" mellan politik och förvaltning. Argument för denna ordning var att självständighet möjliggjorde ansvarsutkrävning. Effektivitet var ytterligare ett argument som för moderaternas del inte utvecklades närmare. Inställningen till ökad regeringsstyrning av förvaltningen var därför negativ. Ökad styrning befarades medföra negativa effekter som att riksdagen förlorade inflytande och därmed också medborgarna. Moderaterna ansåg det inte heller möjligt att förstärka regeringens styrning, här skilde sig deras tolkning av RF 11:7 från de båda kommittébetänkandena och från socialdemokraternas.¹⁰⁵ Förvaltningens uppgift var att lösa de uppgifter som ålagts dem (se cit). Moderaternas inställning till att politiskt beslutsfattande delegerades till myndigheterna var negativ. Styrningen av förvaltningen skulle vara precis utformad så att de politiska intentionerna klargjordes.¹⁰⁶ Ramlagstiftning var negativt för rätts säkerheten eftersom dess vaga karaktär gjorde lagstiftningen svåröverskådlig varpå förutsebarheten minskade.¹⁰⁷ Att i ökad utsträckning använda sig av informella kontakter mellan regering och förvaltning var likaledes felaktigt, styrning fick enbart ske genom formella regeringsbeslut. Moderaterna påpekade också att det enbart var regeringen som kollektivt kunde styra förvaltningen. Detta inlägg tolkas här som en markering mot ministerstyrelse. Generellt vad gällde föreskrifter och normgivning efterlyste moderaterna en hårdare kontroll.¹⁰⁸

Den moderata ståndpunkten i frågan om ledningsmodell var att en konsekvent genomförd enrådighetsmodell var att föredra. Huvudargumentet var att endast detta alternativ medförde klara ansvarsförhållanden.¹⁰⁹ Om styrelser fanns kunde dessa inte ges beslutsbefogenheter eftersom myndigheternas normgivningsmakt var omfattande och ibland av rent politisk art.¹¹⁰ Vad gällde styrelsernas sammansättning ansåg moderaterna att ledamöter med bindningar till politiska eller andra typer av organisationer var olämpliga. Argumentet var att lekmannastyrelsernas ledamöter hade oklara mandat. Moderaternas uppfattning gällde alla myndigheter, inga undantag eller särlösningar liknande de som socialdemokraterna gjorde medgavs. Interesseorganisationerna gavs alltså ingen roll i ledningen av förvaltningen. Däremot kunde moderaterna tänka sig att dessa gavs en rådgivande roll och ansåg att det fanns ett stort stöd för en sådan ordning i remissopinionen.¹¹¹

3.2.3 Folkpartiet

Folkpartiets syn på myndigheternas självständighet är inte lika klart uttalad som moderaternas. Ovan har vi sett hur moderaterna argumenterade för myndigheternas självständighet genom att hävda att denna innebar att myndigheterna gjordes ansvariga för sina åtgärder. En sådan

¹⁰⁴ Mot 1986/87 K 112-115 s.13

¹⁰⁵ Bet 1986/87: KU 29 s.47f

¹⁰⁶ Mot 1986/87 K 112-115 s.

¹⁰⁷ Mot 1986/87 K 205-209 s.7

¹⁰⁸ Mot 1986/87 K 112-115 s13ff.

¹⁰⁹ Prot 1986/87:122(d) s.8

¹¹⁰ Mot 1986/87 K 112-115 s.18

¹¹¹ Bet 1986/87 KU:29 s.52

koppling mellan självständighet och ansvarsutkrävande saknas hos folkpartiet. Ansvars- och befogenhetsfördelning betonades visserligen som centrala förutsättningar också av folkpartiet som i denna fråga delade socialdemokraternas uppfattning av de problem som fanns. En självstyrande förvaltning hörde inte hemma i ett demokratiskt styrelseskick. All offentlig maktutövning måste enligt folkpartiet underkastas demokratisk styrning och kontroll.¹¹² Regeringen skulle aktivt leda arbetet i förvaltningen. Argumentet var att eftersom regeringen var ansvarig inför riksdagen för vad som försiggick i myndigheterna måste regeringen ha befogenhet att leda förvaltningen.¹¹³ Den externa kontrollen av förvaltningen borde öka, regeringens borde i större utsträckning kontrollera den normgivningskompetens som delegerades till förvaltningen. Riksdagens kontrollmakt var också viktig. Folkpartiet föreslog att utskotten aktivt skulle utöva kontroll och uppföljning av myndigheternas verksamhet.¹¹⁴ Sammanfattningsvis kan folkpartiets syn på myndigheternas självständighet beskrivas som att självständigheten inte betonades utan att frågan diskuterades utifrån den politiska sfärens styrningsbehov.

Någon klart uttryckt idé om förvaltningens uppgift är också svår att finna i folkpartiets inlägg. Mot bakgrund av resonemanget om ansvars- och befogenhetsfördelning mellan riksdagen, regeringen och förvaltningen och betoningen på styrning och kontroll kan dock vissa slutsatser dras. Det verkar inte orimligt att beskriva folkpartiets syn som att förvaltningen ska förverkliga den politiska sfärens intentioner. Detta arbete fick dock inte innebära rent politiskt beslutsfattande i någon större utsträckning. Att folkpartiet var negativt inställda till att myndigheterna gjorde politiska avvägningar kan utläsas ur deras resonemang om styrformen ramlag nedan.

Vad gäller hur den politiska sfären ska styra förvaltningen delade folkpartiet moderaternas syn på ramlagstiftning. Denna form borde användas i mindre utsträckning eftersom den satte rätts-säkerheten på spel. Myndigheternas utrymme att göra rent politiska bedömningar ökade ju vagare de politiska intentionerna formulerades.¹¹⁵ Folkpartiets syn på informella kontakter mellan regeringen och förvaltningen skilde sig dock från moderaternas. För det första existerade sådana kontakter redan, för det andra var det ytterst tveksamt om informella kontakter *de facto* hade något inflytande på beslutsfattandet.¹¹⁶

Folkpartiets ståndpunkt i frågan om ledningsmodell var att lekmannastyrelser skulle behållas men enbart ges ett granskande ansvar. Verkscheferna skulle ansvara för verksamheten. Denna ansvarsdelning skulle innebära att lekmännens komparativa fördelar togs till vara. Styrelseledamöterna skulle rekryteras från de politiska partierna och inte i första hand bistå myndighetsledningen utan fungera som "en utlöpare från den politiska nivån".¹¹⁷ Hur denna formulering skall tolkas är inte helt självklart men mot bakgrund av folkpartiets starka betoning på den politiska sfärens kontrollmöjligheter anser jag att det som avses är att parlamentariker ska utöva kontroll direkt i förvaltningen. Skillnaden mot socialdemokraternas ledningsmodell var att de två ledningsfunktionerna styrelse och chef fick uppgifter av olika karaktär. Argumenten för denna modell var relaterade till ansvars- och befogenhetsfördelning. Beslutande styrelser i enlighet med socialdemokraternas förslag

¹¹² Prot 1986/87:122(d) s.29

¹¹³ Mot 1986/87 K105-111 s.12f

¹¹⁴ Mot 1986/86 K105-111 s.8f Ej partimotion

¹¹⁵ Bet 1986/87: KU 29 s.49

¹¹⁶ Prot 1986/87:122(d) s.29, 32

¹¹⁷ Mot 1986/87 K105-111 s.12f

upprätthöll bara de problem som fanns.¹¹⁸ Den modell som folkpartiet förordar kan beskrivas som enrådighetsverk kompletterad med ett granskande lekmannaorgan.

Vad gällde intresseorganisationernas representation i styrelserna var folkpartiet i likhet med moderaterna negativt inställda. Det var inte lämpligt att ha ledamöter med kopplingar till "politiska" eller andra organisationer.¹¹⁹ En rimlig tolkning är att folkpartiet i detta fall undantar riksdagspartierna från kategorin "organisation". Riksdagsledamöterna betraktades ju som vi sett ovan som en resurs när det gäller att utöva insyn i förvaltningen.

3.2.4 Centerpartiet

Centerpartiet betonade i likhet med moderaterna en självständig förvaltning där gränsen mellan regeringsbeslut och myndighetsavgöranden var klar. Den rådande tolkningen av myndigheternas självständighet enligt RF 11:7 var en förvaltningsrättslig tradition med stort värde för rättssäkerheten. Det gick också enligt centern att argumentera för myndigheternas självständighet ur effektivitetssynpunkt: belastningen på regeringsmakten minskade.¹²⁰ Något outnyttjat styrningsutrymme fanns inte enligt centern.¹²¹

Förvaltningens uppgift var enligt centern att följa den politiska sfärens intentioner. Denna fråga fick dock inte sammanblandas med regeringens möjligheter att ge direkta order till myndigheterna.¹²² Den politiska sfären skulle styra förvaltningen genom formella beslut, genom lagar och förordningar. Att utnyttja informella kontakter i relationen mellan regeringen och myndigheterna hotade enligt centern att sudda ut gränserna för respektive nivåns beslutsbefogenheter. Att, som socialdemokraterna gjorde, betona att sådana kontakter skulle skötas på tjänstemannanivå var ingen förmildrande omständighet enligt centern. Att använda styrmedel som informella kontakter krävde dessutom en grundlagsändring. Rådande tolkning borde dock behållas "även om det kan innebära att departementschefer känner sig frustrerade av att deras maktbefogenheter är kringskurna vad gäller förvaltningsbeslut i enskilda fall."¹²³ I likhet med moderaterna och folkpartiet var centerns inställning till ramlagstiftning tämligen sval. Argumentet var detsamma som för de andra borgerliga partierna; rättssäkerheten minskade om myndigheterna fattade beslut av politisk art.¹²⁴ Centerpartiet lyfte också fram riksdagens roll. Makten måste ligga hos riksdagen som styr genom att stifta lagar och vidare i nästa led.¹²⁵

Centern uttryckte ingen klar ståndpunkt om vilken ledningsmodell som var att föredra. Att ha lekmanastyrelser med enbart rådgivande eller granskande funktioner ansågs dock meningslöst. Argumentet för detta var att det kunde vara svårt att motivera ledamöter att sitta i en styrelse utan att ha något att säga till om.¹²⁶ Centerns resonemang om ledningsmodell var alltså inte särskilt utförligt. Det förslag som socialdemokraterna lagt fram ansågs alldeles för vagt och allmänt för riksdagen att ta ställning till.¹²⁷ Ett problem var att gränsen mellan vad som skulle anses vara verkschefens respektive verksstyrelsens beslutskompetens inte var

¹¹⁸ Bet 1986/87: KU 29 s.52ff

¹¹⁹ 1986/87: KU 29 s.52ff

¹²⁰ Mot 1986/87 K112-115 s.8f

¹²¹ Bet 1986/87 KU 29 s.47f

¹²² Prot 1986/87:122(d) s.31

¹²³ Mot 1986/87 K112-115 s.8

¹²⁴ Bet 1986/87 KU 29 s.49

¹²⁵ Prot 1986/87:122(d) s.17

¹²⁶ Prot 1986/87:122(d) s.12f, Mot 1986/87 K112-115 s.8f

¹²⁷ Prot 1986/87:122(d) s.10 Bertil Fiskesjö (c) menade att hantera propositionen var som att "boxas med en amöba-det är svårt att träffa och om man träffar så känner man inte riktigt av det."

tydligt uttryckt.¹²⁸ Några idéer om intresseorganisationernas vara eller icke vara i styrelserna uttrycktes inte i debatten.

3.2.5 Vänsterpartiet kommunisterna

Självständiga myndigheter kombinerade med parlamentarisk insyn var vänsterpartiet kommunisternas ideal. Principen om folksuveränitet måste slå igenom i hela det politiska systemet. Detta innebar att principen om maktindelning fick stå tillbaka. Tolkningen av grundlagen fick inte innebära att den lagstiftande makten uteslöts från det verkställande ledet. Hur stor handlingsfrihet myndigheterna skulle ges var enligt vänsterpartiet kommunisterna helt upp till riksdagen.¹²⁹ Den tolkning socialdemokraterna gjorde av den så kallade begränsningsregeln i regeringsformen var alltför generös enligt vänsterpartiet kommunisterna. Myndigheternas självständighet var helt beroende av hur den formulerades genom riksdagens lagstiftning.¹³⁰

Vänsterpartiet kommunisternas övergripande syn på förvaltningens uppgift kan härledas ur definitionen av statlig och kommunal verksamhet som centrala delar av det svenska samhället och dess ekonomi: en av de viktigaste baserna för demokratiska fri- och rättigheter.¹³¹ I det moderna, parlamentariska, samhället var frågan inte om, utan hur, förvaltningen skulle vara politisk.¹³² Att mäta förvaltningens verksamhet i effektivitetsmått liknande de som fanns i affärsdrivande verksamheter var omöjligt.¹³³

Några utförligare resonemang om hur förvaltningen skall styras fördes inte av vänsterpartiet kommunisterna. Grundinställningen var dock att den politiska sfären kunde ha hur långtgående synpunkter som helst på förvaltningens arbete bara dessa förmedlades via generellt formulerade instruktioner. Vänsterpartiet kommunisterna ansåg också att den detaljerade styrningen av förvaltningen kunde minska och en lägre precisionsgrad vägas upp av lekmannastyrelser med stort inflytande.¹³⁴

I frågan om ledningsmodell intog vänsterpartiet kommunisterna standpunkten att ett konsekvent parlamentariskt inflytande skulle finnas över förvaltningens ledningsfunktioner. Den ledningsmodell som var att föredra var därför parlamentariskt sammansatta lekmanastyrelser med granskande uppgifter och beslutsbefogenheter i centrala frågor. Ledamöterna skulle rekryteras bland de aktiva politikerna, bland de förtroendevalda som getts demokratiskt ansvar. Argumenten för parlamentariskt sammansatta lekmannastyrelser var flera. Vpk ansåg att det var viktigt att inte "romantisera" lekmannaskapet, politisk medvetenhet och professionellt kunnande fick inte föraktas. Parlamentariker var särskilt lämpade att utöva insyn i förvaltningens verksamhet. Att hämta styrelseledamöter från riksdagspartierna skulle enligt vänsterpartiet kommunisterna också leda till att den kvinnliga representationen i förvaltningsledningarna ökade. De parlamentariskt sammansatta styrelserna skulle ge riksdagen möjligheter att styra förvaltningen och sådana styrelser kunde bestämma över "de

¹²⁸ Bet 1986/87: KU 29 s.52ff

¹²⁹ Mot 1986/87 K 112-115 s.2ff

¹³⁰ Bet 1986/87:KU 29 s.48

¹³¹ Mot 1986/87 K 112-115 s.1f

¹³² Prot 1986/87: 122(d) s.14f

¹³³ Mot 1986/87 K 112-115 s.3

¹³⁴ Mot 1986/87 K 112-115 s.3f

nödvändiga, nyttiga och sunda begränsningarna av chefernas och ämbetsmännens envælde."¹³⁵ Under rådande ledningsmodell var styrelserna utlämnade till verkschefernas godtycke.¹³⁶ Att, som i socialdemokraternas förslag, ge verkschefer och verksledning stort spelrum att ingripa i myndigheternas inre ansvarsordning och organisation var vanskligt enligt vänsterpartiet kommunisterna. En för stor frihet kunde resultera i ett "manipulativt beteende".¹³⁷

Vänsterpartiet kommunisterna var emot att ge intresseorganisationernas representation i myndigheternas ledningsorgan. Argumenten mot intresseorganisationer utvecklades inte, vänsterpartiet kommunisterna uppgav bara att intresserepresentanter var "olämpliga". Istället framhölls, som vi sett ovan, den parlamentariskt förankrade styrelsen som bästa ledningsmodell.¹³⁸

3.3 De stora intresseorganisationerna

Verksledningskommitténs betänkande skickades ut på remiss, bland annat till de intresseorganisationer som är aktuella i denna undersökning. Yttranden inkom från samtliga dessa. I stor utsträckning koncentrerades yttrandena till frågan om intresseorganisationernas roll i verksledningarna men de mer övergripande frågorna om förvaltningen diskuterades också.

3.3.1 SAF

SAF uttalade sig inte specifikt om myndigheternas självständighet. Att förvaltningens uppgift inte borde vara att göra politiska prioriteringar stod dock klart, SAF delade kommitténs syn på att den politiska sfären borde återta detta typ av beslutsfattande. Den delegering av normgivning som skedde skulle ske under kontroll, risken var annars att myndigheterna ägnade sig åt detaljreglering. Styrning av myndigheterna skulle enligt SAF enbart ske genom formellt beslutsfattande. Då detta hade karaktären av ramlagar skulle tydliga anvisningar ges och kontrollen av hur myndigheterna hanterade verkställandet av ramlagarna vara hård. Regeringen borde ta ett större ansvar för hur lagstiftningen tillämpades.¹³⁹ SAF:s syn på relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen kan sammanfattningsvis sägas vara den att den politiska sfären i större utsträckning skulle stå för det politiska beslutsfattandet, att delegering av beslutsfattande krävde väl preciserade instruktioner och att styrning av förvaltningen skulle ske genom formella beslut. Den sistnämnda ståndpunkten kan tolkas som att SAF var negativt inställda till att informella kontakter användes i relationen mellan den politiska sfären och myndigheterna.

SAF:s ståndpunkt i frågan om ledningsmodell var att verkscheferna ensamma skulle leda myndigheterna, det vill säga att enrådighetsmodellen infördes. Ett alternativ var den kollektiva formen ämbetsmannakollegium. Åtminstone i de myndigheter där till vilka SAF nominerade ledamöter¹⁴⁰ skulle styrelser avskaffas helt. Argumenten mot lekmannastyrelser var att dessa inte kunde garantera en klar ansvars- och befogenhetsfördelning, något som var särskilt viktigt om styrning genom ramlagar ökade. Förutom ansvarsargumentet anförde SAF att det i deras ögon inte i myndigheterna fanns "ett sådant utrymme för strategiska beslut, som är en

¹³⁵ Prot 1986/87:122(d) s.14f, citat s.15

¹³⁶ Prot 1986/87:122(d) s.27

¹³⁷ Mot 1986/87 K 112-115 s.3ff

¹³⁸ Bet 1986/87: KU 29 s.55

¹³⁹ SAF:s yttrande Dnr. 1592/85 Civildep. s.3ff

¹⁴⁰ De myndigheter som nämns i SAF:s yttrande är AMS, SÖ, UHÄ, RFV, ASS och AMU.

förutsättning för styrelsearbete."¹⁴¹ I skenet av beskrivningen ovan av relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen kan detta uttalande tolkas som att SAF ansåg att myndigheterna skulle ägna sig åt neutralt verkställande uppgifter.

Synen på intresseorganisationernas roll kan utläsas ur SAF:s resonemang om ansvarsfrågan. Ansvaret för myndigheternas beslut måste i en demokrati ligga hos politiker och väljare. Av intresseorganisationer kunde inte utkrävas något politiskt ansvar. Organisationernas roll var att bevaka särintressen. Att delta i myndighetsstyrelser var inte bara problematiskt ur en demokratisk synvinkel, för organisationerna själva fanns också nackdelar. Dubbla lojaliteter och oklarheter om på vems mandat ledamöterna agerade var exempel på sådana problem. Den korporativa trenden i det svenska systemet måste enligt SAF brytas.¹⁴² Kontakten mellan myndigheter och organisationer borde dock inte upphöra helt. SAF menade att dessa kontakter skulle ske i permanenta rådgivande organ där information och synpunkter kunde utbytas.¹⁴³ Lika negativt inställda som till intresserepresentation i myndighetsledningarna var SAF till att dessa politiserades, politiskt tillsatta ledningar skulle alltså undvikas. En grupp av förvaltningsverksamma som genom SAF:s förslag till ledningsmodell skulle få ett större ansvar var tjänstemännen. SAF förordade att dessa skulle verka under parollen "självständighet under ansvar".¹⁴⁴

3.3.2 LO

I LO:s ögon innebar den politiska sfärens rätt att fatta beslut om myndigheternas verksamhet å ena sidan, och myndigheternas självständighet å den andra, en svår avvägning. LO hävdade dock myndigheternas självständighet.¹⁴⁵ Någon klart uttalad ståndpunkt i frågan om vilken förvaltningens uppgift bör vara fanns inte i yttrandet, däremot diskuterades styrningens karaktär. Regeringen och riksdag skulle styra myndigheterna genom formellt politiskt beslutsfattande och inte genom vad man kallade "en politisering av administrationen". Regeringens styrning av myndigheterna fick inte blandas ihop med styrning genom myndighetsledningarna. LO var i princip emot politiserade verksledningar även om man inte ansåg det orimligt att "en regering på de verkschefsposter som råkar bli lediga under regeringsperioden oftare tillsätter chefer som åtminstone inte är direkt motståndare till regeringens politik" Att konsekvent byta ut chefer vid regeringsskiftet eller låta parlamentariker dominera styrelserna var dock att gå för långt.¹⁴⁶ LO var positivt inställd till förslagen om målstyrning och långsiktig planering. Inom angivna ramar skulle myndigheterna ges ökad frihet.¹⁴⁷ LO:s idé om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen var i stor utsträckning lik den syn SAF redovisade, åtminstone vad gällde frågan om hur förvaltningen skulle styras. Vad gällde styrning genom politiska tillsättningar var LO inte en lika kategorisk motståndare som SAF.

I frågan om ledningsmodell skilde sig dock LO:s uppfattning radikalt från SAF:s. Den ståndpunkt LO intog var att lekmannastyrelser även i fortsättningen skulle finnas i alla myndigheter "vilkas verksamhet har betydelse för allmänheten".¹⁴⁸ Detta är en mycket vag

¹⁴¹ SAF:s yttrande Dnr. 1592/85 Civildep. s.5

¹⁴² SAF:s yttrande Dnr. 1592/85 Civildep. s.1f

¹⁴³ SAF:s yttrande Dnr. 1592/85 Civildep. s.3

¹⁴⁴ SAF:s yttrande Dnr.1592/85 Civildep. s.5

¹⁴⁵ LO:s yttrande Dnr. 1592, 1593/85 Civildep s.4

¹⁴⁶ LO:s yttrande Dnr.1592,1593/85 Civildep. s.1ff

¹⁴⁷ LO:s yttrande Dnr 1592,1593/85 Civildep. s.4f

¹⁴⁸ LO:s yttrande Dnr 1592,1593/85 Civildep. s.2

formulering som i min mening måste sägas innefatta stora delar av statsförvaltningen. Lekmannastyrelserna borde ges reell beslutskompetens och inte tvingas ägna sig åt formaliteter, tjänstetillsättningar och dylika frågor. Poängen var att utnyttja lekmännens specialistkompetens. Denna formulering kan tyckas vara en motsägelse men det som avses är, i en generös tolkning, lekmännens sakkunskap och erfarenheter från världen utanför myndigheterna. Styrelsernas beslutsrätt skulle innefatta policyinriktning och prioriteringar inom de ramar statsmakterna angett. I ett system där målstyrningen ökade på bekostnad av detaljstyrningen ansågs en viktig uppgift för styrelserna vara målformulering.¹⁴⁹

LO:s uppfattning av intresseorganisationernas roll i förvaltningen skilde sig även den markant från SAF:s resonemang om särintressen och ansvarsutkrävning. Den svenska modellen med representativa partsintressen skulle enligt LO bibehållas, argumentet var att partsintressena kunde bidra till samförstånd, intresseavvägning och samhällsansvar.¹⁵⁰ Intresseorganisationerna tillförde kunskap från arbetslivet, företrädde konsumentintressen, förebyggde sociala problem och verkade fördelningspolitiskt. De kunde också föra ut och förankra myndighetsbeslut, erbjuda sakkunskap och medverka till en konstruktiv samverkan vilken effektiviserade och höjde kvalitén på besluten och var positivt för samhällsklimatet i stort. Organisationerna kunde också fungera som ett värn mot tjänstemannavälde.¹⁵¹ Nomineringen av ledamöter skulle även i fortsättningen vara organisationernas uppgift. Att låta regeringen handplocka personer hotade organisationernas självständighet och var ett utslag av korporatism i dess negativa form. Förhandlingsorgan som arena för särintressen var inte aktuellt för LO eftersom man ansågs sig representera breda intressen. LO påpekade också att organisationerna knappast skulle prioritera deltagandet i rådgivande organ.¹⁵² Detta uttalande formulerar tanken att organisationernas deltagande i den offentliga politikens förverkligande knappast är villkorslöst. Organisationerna vill ha något i gengäld, de vill göra ett byte. Samma idé återfinns i TCO:s yttrande. (se nedan).

Parlamentariskt sammansatta styrelser var inte ett alternativ enligt LO, då sådana riskerade att lamslås av blockpolitik och innebar att ledamöter kunde sitta med dubbla lojaliteter. Att politiker skulle vara bättre lämpade att tillföra kunskap och omdöme var felaktigt.¹⁵³

3.3.3 TCO

Myndigheterna skulle enligt TCO åtnjuta stor självständighet att, inom de ramar som ställdes upp, själva bestämma hur de politiska organens intentioner skulle förverkligas. En ökad politisk styrning var önskvärd så till vida att de politiska intentionerna måste göras tydligare. Den politiska sfären skulle enligt TCO ta ett större ansvar för verksamhetens mål och inriktning.¹⁵⁴ TCO var kritisk till den rådande relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen eftersom man ansåg att delegeringen till myndigheterna innebar att statsmakterna "smet ifrån" sitt politiska ansvar. Ökad styrning av myndigheterna borde därför innebära att statsmakternas handlingskraft förbättrades och att den inriktades på väsentligheter; verksamheter, mål, resurser och effektivitet. Rättssäkerheten måste dock beaktas.¹⁵⁵ Myndigheterna arbetade i en komplex miljö som ständigt förändrades.

¹⁴⁹ LO:s yttrande Dnr. 1592,1593 Civildep. s.8f

¹⁵⁰ LO:s yttrande Dnr. 1592,1593/85 Civildep. s.2

¹⁵¹ LO:s yttrande Dnr.1592, 1593 Civildep. s.22 och 24

¹⁵² LO:s yttrande Dnr.1592,1593/85 Civildep. s.8ff, 12ff

¹⁵³ LO:s yttrande Dnr. 1592,1593/85 Civildep s.15

¹⁵⁴ TCO:s yttrande Dnr. 1592,1593/85 Civildep. s.1

¹⁵⁵ TCO:s yttrande Dnr. 1592,1593/85 Civildep. s.7

Den effekt deras verksamhet fick för enskilda medborgares liv ökade. Detta gjorde att en viktig uppgift för förvaltningen var att tillgodose de krav på insyn och påverkan som olika intressenter ställde på verksamheten.¹⁵⁶ TCO var positiv till att informella kontakter användes tillsammans med andra medel för politisk styrning av myndigheterna.¹⁵⁷ Att stärka styrningen av förvaltningen genom att använda sig av politiska tillsättningar var TCO i likhet med SAF och LO tveksamt inställd till.¹⁵⁸ En skillnad gentemot både SAF och LO är uppfattningen om styrning genom informella kontakter. TCO avviker också vad gäller synen på förvaltningens uppgift: i yttrandet betonas vikten av att förvaltningen är lyhörd gentemot intressenters krav på verksamheten.

I likhet med LO var TCO:s uppfattning om den rådande styrelsemodellen och intresse-representationen positiv. Två huvudmotiv för lekmannastyrelser fanns enligt TCO: att sakkunskap tillfördes verksamheten och att myndigheternas "demokratiska grund" vidgades genom deltagande bland annat från de fackliga organisationerna. Detta demokratiargument bottnade i att TCO, precis som LO, ansåg att intresseorganisationerna var företrädare för allmänna intressen.¹⁵⁹ Sakkunskap och medborgerligt omdöme, såsom begreppen tolkats av kommittén, kunde även fortsättningsvis innebära att organisationerna fanns representerade i verksstyrelserna. I likhet med LO var TCO skeptiska mot lekmannastyrelser med i huvudsak parlamentariker. Att organisationerna skulle nominera sina representanter själva var viktigt ur demokratisk synvinkel, även här liknade resonemanget LO:s. Att agera med "sin" organisation i ryggen ansågs bättre än att vara utsedd på personliga grunder. Andra argument för den rådande ordningen var att intresseorganisationerna genom deltagandet i styrelserna fick ett demokratiskt forum för påverkan, att konfliktnivån i samhället och dold påverkan som lobbying, på detta sätt hölls nere. Alternativa deltagandeformer som rådgivande organ och förhandlingsdelegationer avvisades. I det förstnämnda fallet skulle organisationernas intresse av deltagande vara lågt eftersom reellt inflytande saknades. I det andra var problemet enligt TCO att det *de facto* inte fanns något att förhandla om, det arbete som bedrevs i myndigheter TCO hade erfarenhet var inte av den karaktären.¹⁶⁰ Genom detta sistnämnda inlägg vill TCO i min mening understryka organisationernas karaktär av allmänintressets bevakare. Denna syn är konsekvent genom hela yttrandet utom på en punkt: TCO hävdar att utan ett forum för påverkan i förvaltningen skulle konfliktnivån i samhället öka. Detta argument för lekmannastyrelser med intresserepresentanter innebär att utan denna form av deltagande skulle organisationerna ge upp sitt breda allmänorienterade samhällsansvar och arbeta för egenintressen. En tolkning av dessa inlägg är att TCO menar att ju större reellt ansvar organisationerna får för samhällsutvecklingen desto större tar dem. Om de måste slåss för sina möjligheter att påverka kommer de i mindre utsträckning vara beredda att verka för allmänintresset.

3.3.4 LRF

LRF:s yttrande är kort och knapphändigt och möjliggör ingen utförligare beskrivning av synen på relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen. I frågan om lednings-modell ansåg LRF att förändringar i myndigheternas "styrfunktioner" var nödvändiga men ville framhålla att intresseorganisationernas representation i ledningarna var av ett allmänt intresse. Att skapa ett forum för intressena utanför de ansvariga verksledningarna var i många fall en riktig tanke. I vissa fall borde dock partsintressena "tas tillvara" i beslutande organ. LRF

¹⁵⁶ TCO:s yttrande Dnr. 1592,1593/85 Civildep. s.3

¹⁵⁷ TCO:s yttrande Dnr. 1592, 1593/85 Civildep. s.7f

¹⁵⁸ TCO:s yttrande Dnr. 1592,1593/85 Civildep s.9

¹⁵⁹ TCO:s yttrande Dnr. 1592,1593 /85 Civildep. s.2

¹⁶⁰ TCO:s yttrande Dnr. 1592,1593/85 Civildep. s.2f, 5f

resonerade inte allmänt i sitt yttrande utan uppehöll sig nästan enbart vid sin egen framtida roll där de krävde företräde i myndigheter inom jordbruksområdet.¹⁶¹ Detta var viktigt för uppföljning och bevakning.¹⁶²

3.4 Sammanfattande analys

Syftet med detta sammanfattade avsnitt är att utkristallisera vilka debattens "stora" frågor var och vilka likheter och skillnader debattörerna uppvisade. De metodmässiga distinktionerna mellan beskrivningar, värderingar och rekommenderad handling är till god hjälp.

Bland partierna rådde stor enighet om beskrivningen och värderingen av det rådande läget: ansvarsfördelningen mellan den politiska sfären och förvaltningen var diffus och något måste göras åt saken. Vad som skulle göras rådde det däremot delade meningar om. I frågan om myndigheternas självständighet finns det ingen stor skillnad mellan partierna i sak, myndigheterna bör enligt god svensk förvaltningstradition åtnjuta stor frihet. Skillnaderna har här istället drag av olika benägenhet att betona myndigheternas självständighet. Vänsterpartiet kommunisterna närmar sig frågan genom att framhålla de politiska organens rätt att besluta om vilken grad av frihet förvaltningen ska ges. Implicit i detta resonemang ligger tanken att förvaltningen är ett instrument för politiken och att dess självständighet bör kombineras med parlamentariskt inflytande. Denna uppfattning delas av socialdemokraterna som också betonar regeringens rätt att direkt styra myndigheterna. Folkpartiet resonerar på ett liknande sätt, självständigheten betonas ej, snarare lyfts styrningen av förvaltningen fram. Gemensamt för de tre partierna är också synen på förvaltningen som ett redskap för förverkligandet av politiska intentioner. Argument för den politiska sfärens direkta styrning av myndigheterna är relaterade till denna idé, till exempel formulerad av socialdemokraterna som "folkviljans förverkligande". Moderaterna och centern betonade myndigheternas självständighet istället för regeringens styrningsbehov. Argument för en stor självständighet var rättssäkerhet och effektivitet. En avgörande skillnad mellan de två "läger" som här beskrivits är deras uppfattning om det styrningsutrymme som grundlagen erbjuder. Moderaterna och centern ansåg till skillnad från de andra att det inte fanns något outnyttjat sådant att använda och att detta var bra. En annan stor skillnad är synen på förvaltningens uppgift. Moderaterna och centern betonar att en "boskillnad" måste finnas mellan politik och förvaltning. Deras uppfattning av förvaltningens uppgift är snarare att den ska verkställa politiska beslut än "förverkliga" dem. Varken socialdemokraterna eller vänsterpartiet kommunisterna är främmande för tanken att beslut av politisk betydelse delegeras till förvaltningen. Folkpartiets ståndpunkt i frågan är något oklar men inlägg där det olämpliga i sådan delegering återfinns i det undersökta materialet.

I frågan om hur den politiska sfären skulle styra myndigheterna rådde det också delade meningar. Informella kontakter och ramlagstiftning debatterades. Inget parti argumenterade för att informella kontakter skulle användas för att minska myndigheternas självständighet eller i syfte att åstadkomma ministerstyre. Risker för att en sådan utveckling skulle komma till stånd ansågs dock stora av moderaterna och centern. Argumenten mot informella kontakter var att sådana var grundlagsvidriga och hotade rättssäkerheten. Folkpartiet såg inte dessa problem av den enkla anledning att informella kontakter i deras ögon knappast kunde påverka beslutsfattandet. Socialdemokraterna ansåg att informella kontakter i det närmaste var att betrakta som informationsutbyte. Inom vissa områden borde dock försiktighet iakttagas. Vänsterpartiet var i likhet med moderaterna och centern motståndare till informella kontakter och hävdade det formella beslutsfattandets princip.

¹⁶¹ Statens jordbruksnämnd och Lantbruksstyrelsen diskuterades i yttrandet. LRF:s yttrande Dnr. 1592/85 s.4

¹⁶² LRF:s yttrande Dnr. 1592/85 Civildep. s.1, 3ff

Moderaterna, folkpartiet och centern argumenterade för en minskad användning av ramlagstiftning genom att hänvisa till rättssäkerheten. Socialdemokraterna ansåg att ramlagstiftningen borde göras tydligare. Vänsterpartiet kommunisternas idé om ramlagstiftning var att sådan borde kombineras med parlamentariskt sammansatta styrelser. Tankegången kan beskrivas som att den delegering ramlagar innebär kräver lekmän i förvaltningen för förtydligandet av lagens innehåll.

Åsikterna om den rådande ledningsmodellen, och om vilken som skulle väljas för att komma till rätta med de problem som fanns, gick isär. Socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna delade ståndpunkten att lekmannastyrelser skulle vara huvudmodell eftersom dessa kunde fungera som en kanal för folkviljan. Vänsterpartiet kommunisterna betonade starkt de folkvaldas fördelar när det gällde att utöva insyn. Moderaterna och folkpartiet ansåg att enrådhetsmodellen med en ensamt ansvarig chef var att föredra eftersom denna skapade klara ansvarsförhållanden. Folkpartiet förordade parlamentarisk insyn genom särskilda granskande organ. Centerpartiet intog ingen klar ståndpunkt i frågan.

De fram till ovan beskrivna debatt sällan ifrågasatta inslagen av intresseorganisationer i myndighetsledningarna utmanades av alla partier som uttalade sig i frågan.. Moderaterna, folkpartiet och vänsterpartiet kommunisterna var uttalade motståndare mot intresserepresentation. Socialdemokraterna ansåg att parterna på arbetsmarknaden och jordbruksområdet genom intressebalansering i styrelser kunde verka för samförstånds lösningar och därmed smidighet.

SAF, LO och TCO var alla tveksamma till styrning genom politiskt tillsatta ledningar i myndigheterna. SAF och LO ansåg att formellt beslutsfattande var det bästa sättet att styra medan TCO var positivt inställd till informella kontakter. Tydligt angivna ramar kunde enligt både LO och TCO kombineras med stor självständighet för myndigheterna. Vad gäller förvaltningens uppgift kan en skiljelinje dras mellan SAF å ena sidan och LO och TCO å den andra. I SAF:s ögon skulle en klar gräns finnas mellan politik och förvaltning. LO:s och TCO:s syn på intresseorganisationerna tillät dock ett större mått av politiskt färgad målformulering i förvaltningen; i TCO:s fall sades det uttryckligen att förvaltningens uppgift var att kanalisera intressen. Den stora skillnaden organisationerna sinsemellan och, vad gäller LO och TCO, gentemot partierna, var deras syn på intresseorganisationernas roll i förvaltningen. Synen på organisationernas roll, särintresse- eller allmänintressebevakare, fångar upp SAF:s respektive LO:s och TCO:s ståndpunkter och argument i frågan om ledningsmodell. LRF har här lämnats okommenterat. Yttrandet uppvisar en pragmatisk och tämligen oförblommerad självcentrerad argumentation. Slutsatsen kan dras att LRF vill vara representerat i myndigheter på jordbruksområdet och att LRF ansåg att ett allmänt intresse fanns av att intresseorganisationerna deltog i förvaltningsledet men att de i stor utsträckning kunde ges utrymme i icke beslutsfattande organ.

4 Slopandet av intresserepresentation i vissa statliga verks styrelser. 1992 års riksdagsbeslut.

Riktlinjerna i verksledningsbeslutet 1987 slog fast att det inte fanns något allmänt intresse av att representanter från olika delar "i samhället" skulle finnas i verksstyrelserna. I vissa myndigheter, främst på arbetsmarknadsområdet, kunde dock behovet av intressebalansering styra styrelsernas sammansättning. I februari 1991 meddelade SAF, i ett brev till statsminister Ingvar Carlsson att föreningen från och med årsskiftet 1991/92 inte längre ämnade låta sig företrädas i vissa statliga myndigheter. SAF skulle upphöra att nominera kandidater till styrelseposterna.¹⁶³ Argumenten för detta "avhopp" kommer att behandlas i samband med analysen av intresseorganisationerna nedan. Föreningens beslut och konsekvenserna därav diskuterades i den promemoria utarbetad inom regeringskansliet som här betraktas som förarbete till den borgerliga regeringens proposition.¹⁶⁴

Debatten runt riksdagsbeslutet 1992 avviker från de andra undersökta tillfällena så till vida att den enbart kretsar kring frågorna om ledningsmodell och intresserepresentation. En dominerande fråga är den om vad 1987 års undantagsprincip om intressebalansering verkligen innebar. Det är utifrån det undersökta materialet svårt att säga något om debattörernas idéer om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen.

4.1 "Intresserepresentation i vissa verksstyrelser m.m.", en PM från regeringskansliet.¹⁶⁵

SAF:s skrivelse till dåvarande statsminister Carlsson aktualiserade dels långsiktiga frågor som borde behandlas av den ny tillsatta kommittén¹⁶⁶, dels frågor som på kort sikt rörde intresserepresentationen i vissa statliga myndigheters styrelser.¹⁶⁷

Verksledningsbeslutet 1987 beskrevs i promemorian som en kompromiss mellan de två ledningsalternativen enrådighetsverk och verksstyrelse. Den dominerande ledningsformen efter 1987 var just denna kompromissform, alternativt enrådighet med eller utan rådgivande organ var inte lika vanligt. Under senare tid hade dock verksstyrelser i vissa myndigheter¹⁶⁸ avskaffats med argumentet att behovet av lekmannainflytande minskat.¹⁶⁹

SAF:s beslut hade resulterat i en situation där styrelseposter i flera verksstyrelser var vakanta. Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, och Arbetarskyddsstyrelsen, ASS hade i skrivelser till regeringen uppgivit att de var författningsmässigt förhindrade att tillsätta vakanta platser och att regeringen därför var tvungen att agera. Dessa ärenden hade behandlats av regeringen som kommit fram till att åtgärder som ändringar av verksinstruktioner eller dylikt var onödiga. Resonemanget kan i korthet beskrivas som att ingen intresseorganisation var skyldig att nominera ledamöter och att regeringen inte heller var skyldig att utse de nominerade kandidaterna. Däremot var myndigheter som AMS och ASS skyldiga att tillsätta styrelseposterna och kunde göra detta utan att förslag från organisationerna på lämpliga kandidater lämnats. Möjligheten att bortse från organisationerna var dock teoretisk: i praktiken krävde "den önskvärda trepartssamverkan" i styrelserna att organisationerna

¹⁶³ SAF brev till statsministern 14 februari 1991. Dnr. 1104/91 s.3

¹⁶⁴ I propositionen, prop1991/92:123, hänvisas vid upprepade tillfällen till promemorian.

¹⁶⁵ Denna PM upprättades internt i regeringskansliet och är daterad till 13 februari 1992.

¹⁶⁶ dvs av Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledning vars betänkande SOU 1993:58 behandlas i kapitel 5

¹⁶⁷ PM Finansdepartementet 920213 s.10

¹⁶⁸ som exempel gavs Universitets- och Högskoleämbetet samt det nyinrättade Skolverket.

¹⁶⁹ PM Finansdepartementet 920313 s.1f

nominerade kandidater.¹⁷⁰ Det läge som beskrevs var alltså ett slags nomineringsförfarandets moment 22 där myndigheterna rättsligt sett kunde utse styrelser oavsett om organisationerna nominerade kandidater eller ej, men i praktiken *inte* kunde göra det på grund av att principen om intresserepresentation inte kunde uppfyllas om ett av dessa intressen vägrade att delta. Den balans av intressen som verksledningsbeslutet 1987 avsåg kunde enligt regeringen inte upprätthållas i nuläget eftersom SAF inte deltog. Åtgärder var nödvändiga för att lösa detta problem på kort sikt, det vill säga i avvaktan på den utredning som precis påbörjat sitt arbete. Mer genomgripande förändringar kunde vänta. För att lösa den uppkomna situationen i de fall som aktualiserats av SAF krävdes det ett riksdagsbeslut eftersom de riktlinjer som inte längre kunde uppfyllas var fastslagna av riksdagen. Syftet med att riksdagen återigen behandlade frågan borde enligt promemorian vara att "åstadkomma en frigörelse från riktlinjerna såvitt gäller intresserepresentation. De allmänna riktlinjerna skulle därmed komma att gälla även de områden som undantogs i verksledningsbeslutet 1987."¹⁷¹

I sin beskrivning av rådande omständigheter vad gällde intresserepresentation i statliga myndigheter behandlade promemorian också ILO-konventionen (nr 88)¹⁷² enligt vilken samverkan mellan arbetsmarknadens parter skall tryggas i den offentliga arbetsförmedlingen. Den slutsats som dras i PM:en var att ILO-konventionen inte kräver intresserepresentation i beslutande organ.¹⁷³

4.2 Riksdagspartierna

De borgerliga regeringspartierna behandlas här som ett kollektiv. Anledningen till detta är den eniga front de uppvisar utåt vid tiden för beslutet.

4.2.1 De borgerliga regeringspartierna

Finansdepartementets promemoria fick stort genomslag i den proposition¹⁷⁴ om slopande av intresserepresentation i vissa verksstyrelser som den borgerliga regeringen lade fram våren 1992.

Regeringens beskrivning av det rådande läget bestod dels av uppfattningen av den rådande verksledningsmodellen och dels av vilka konsekvenser SAF:s "avhopp" fick för modellens funktionsduglighet. 1987 års verksledningsbeslut var enligt regeringen en kompromiss mellan enrådighetsverk och verksstyrelse. Som en konsekvens av detta hade både styrelse och chef inför regeringen ansvaret för myndigheten. Verksstyrelsemodellen dominerade, men regeringen noterade att styrelser på senare tid slopats i vissa myndigheter eftersom behovet av lekmannainflytande ansågs ha minskat.¹⁷⁵

Vad gällde intresseorganisationernas representation i styrelserna ansåg regeringen att det redan vid 1987 års beslut funnits bred enighet om att intresserepresentation inte var önskvärt.¹⁷⁶ I bedömningen av vilka konsekvenser SAF:s beslut att inte längre nominera

¹⁷⁰ PM Finansdepartementet 920313 s.6f

¹⁷¹ PM Finansdepartementet 920313 s.10

¹⁷² ILO= International Labour Organization, ett internationellt samarbetsorgan som arbetar med frågor relaterade till arbetslivet. För vidare information se ILO på internet, <http://www.unicc.org/ilo/index.html>

¹⁷³ PM Finansdepartementet 920313 s.9f

¹⁷⁴ Prop 1991/92:123

¹⁷⁵ Prop 1991/92:123 s.4f

¹⁷⁶ Prop 1991/92:123 s.8

ledamöter till myndigheternas styrelser fick överensstämme regeringens tolkning av läget med den som promemorian redovisade: verksledningsbeslutet 1987 innebar att intresserepresentation kunde motiveras i syfte att balansera intressen. Om SAF inte deltog slogs detta argument ut eftersom balanseringen omöjliggjordes. Organisationerna var inte skyldiga att nominera ledamöter. I teorin var det möjligt att tillsätta de styrelseposter som blivit vakanta, men i praktiken var det enligt principerna i rådande verksledningsbeslut omöjligt. Regeringen delade också promemorians tolkning av ILO-konventionen om samrådsorgan för arbetsmarknadens parter och menade att dessa kunde vara enbart rådgivande.¹⁷⁷

Moderaternas och folkpartiets syn på intresserepresentation i myndighetsledning, så som den uttryckts vid tiden för det föregående riksdagsbeslutet, präglade regeringens ståndpunkt.¹⁷⁸ (vilken centerns syn var vid beslutet 1987 är som bekant något oklart). Intresserepresentationen skulle slopas i flera myndigheter på arbetsmarknadsområdet, myndigheter där organisationerna nominerade ledamöter till styrelserna.¹⁷⁹ Argumenten för förslagen kan sammanfattas som dels att intresserepresentation i styrelserna innebar att förvaltningen präglades av negativa, korporativa tendenser, dels att det var onödigt att ha intresserepresentanter i beslutande organ. I rådgivande organ "torde det finnas goda förutsättningar för att ett väl fungerande samarbete, som kan ha etablerats i det hittillsvarande styrelsearbetet, också kan fortsätta."¹⁸⁰ En väl fungerande förvaltning styrdes enligt regeringen utan att hänsyn togs till intresseorganisationer eller andra särintressen eftersom detta innebar "diffusa ansvarsförhållanden" och en oklar rollfördelning mellan myndigheterna och organisationerna. "Myndigheternas verksamhet kan komma att utvecklas i korporativ riktning, något som säkerligen inte var avsett med verksledningsbeslutet och som inte heller stämmer överens med min uppfattning av hur en myndighet bör ledas."¹⁸¹ skrev föredragande statsrådet Ann Wibble i propositionen. Ytterligare ett argument var att det var omöjligt att behålla intresseorganisationernas representation utan SAF:s medverkan, 1987 års princip om intressebalansering var som vi sett ovan inte längre var aktuell. Det är enligt min uppfattning inte helt korrekt att tolka propositionen som att det faktum att det, enligt regeringen, inte gick att upprätthålla balansen under rådande omständigheter *i sig* var skäl nog att slopa intresserepresentation. Snarare är min tolkning att SAF:s avhopp aktualiserat ett i regeringens ögon principiellt problem.¹⁸²

Istället för partsdeltagande i styrelser skulle 1987 års principer gälla fullt ut och styrelserna i de undantagna myndigheterna på arbetsmarknadsområdet slopas. Regeringen skulle med utgångspunkt i verkledningsbeslutets allmänna principer besluta om ledningsformer för myndigheterna. I vissa myndigheter kunde lekmanastyrelsemodellen fortfarande vara aktuell, till exempel i myndigheter med "omfattande verksamhet eller medelsförvaltning".¹⁸³ Viktigt att notera är här att "lekmanastyrelser" med stor sannolikhet inte innebär att regeringen var beredd att göra undantag och tillåta partsrepresentation i styrelserna. Principen i 1987 års beslut var ju som vi sett ovan att det inte fanns något allmänt intresse av det. Lekmanastyrelser kan ju dessutom som bekant bestå av andra, myndighetsexterna, ledamöter som till exempel riksdagsledamöter.

¹⁷⁷ Prop 1991/92:123 s.8f, 15

¹⁷⁸ Hur centern såg på intresserepresentation i myndigheternas ledning vid beslutet 1987 är som bekant något oklart.

¹⁷⁹ Prop 1991/92:123 s.1

¹⁸⁰ Prop 1991/92:123 s.15

¹⁸¹ Prop 1991/92:123 s.14

¹⁸² Att den borgerliga regeringen "tog chansen" att på detta sätt slopa intresserepresentationen utan att närmare utreda frågan och genom att hävda att situationen krävde en "brandkårsuttryckning" (Birger Hagård m, i riksdagsdebatten se prot 1991/92:123(d) s.117) är en intressant tanke som dock i denna idéanalytiska ansats inte förtjänar något större utrymme.

¹⁸³ Prop 1991/92:123 s.15f

4.2.2 Socialdemokraterna

Den socialdemokratiska uppfattningen av verkledningsmodellen med intresserepresentanter i styrelserna skilde sig markant från den borgerliga regeringens, likaså uppfattningen av vilka konsekvenser SAF:s avhopp fick för principen om intresserepresentation i verksstyrelserna. Att SAF inte längre ämnade delta i nomineringen av styrelseledamöter var enligt socialdemokraterna inte ett argument för att slopa intresserepresentationen. I och för sig innebar 1987 års verksledningsbeslut en "strävan" efter intressebalansering. Detta kunde dock inte innebära att en part, i detta fall SAF, skulle tillåtas bestämma om intresserepresentationens vara eller icke vara.¹⁸⁴ Ledamöter kunde utses utan att SAF deltog i nomineringen. Regeringen hade enligt socialdemokraterna inte lämnat några andra skäl till förslaget än att SAF inte längre tänkte delta. I själva verket var propositionen "ett rent beställningsverk av SAF."¹⁸⁵

Socialdemokraterna höll fast vid den ståndpunkt de intagit i debatten kring det föregående riksdagsbeslutet Enligt socialdemokraterna var "[v]ärdet av att olika parter är representerade i olika organ på arbetsmarknadsområdet [] allmänt omvittnat."¹⁸⁶ Bland annat bestod detta värde i den samverkan och det samförstånd som funnits på arbetsmarknadsområdet och som enligt socialdemokraterna "haft och som har en mycket stor betydelse vid det praktiska genomförandet av den svenska arbetsmarknads- och arbetslivspolitik." ¹⁸⁷ Ytterligare argument kan skönjas i Socialdemokraternas oro över hur de fackliga organisationerna, LO och TCO, skulle kunna utöva inflytande om intresserepresentationen slopades. SAF ansågs dock kunna göra sin röst hörd utan styrelsemedverkan.¹⁸⁸ I en motion som särskilt behandlade Arbetslivscentrum¹⁸⁹ framhölls argument som att parterna kunde tillföra information och pröva relevansen i den forskning som bedrevs. Att arbetsgivare och anställda hade gemensamma intressen och problem talade för att intresserepresentationen behölls. Kunskap och medbestämmande kännetecknade parternas medverkan.¹⁹⁰ Att intresserepresentation skulle leda till diffusa ansvarsförhållanden var enligt socialdemokraterna en missuppfattning, partsamverkan hade funnits och fungerat utan problem i flera årtionden.¹⁹¹ Socialdemokraterna var missnöjda med att frågan om intresserepresentation inte fick vänta tills den pågående utredningen var klar.¹⁹²

4.2.3 Vänsterpartiet

Vänsterpartiet var beredda att i likhet med Socialdemokraterna tolka regeringens förslag som ett rent beställningsjobb från SAF. Att rösta för förslaget var i vänsterpartiets ögon därför en smula obehagligt. I likhet med socialdemokraterna spådde partiet att SAF skulle kunna

¹⁸⁴ Bet 1991/92:KU36 s.10

¹⁸⁵ Mot 1991/92 K 20-21 s.3f, citat s.3 (Att förslagen var "ett rent beställningsverk från SAF" var socialdemokraternas stridsrop genom hela riksdagsbehandlingen och debatten inför beslutet. Se t ex prot 1991/92:123(d) s.113, bet 1991/92:KU36 s.10)

¹⁸⁶ Mot 1991/92 K 20-22 s.3

¹⁸⁷ Prot 1991/92:123(d) s.113

¹⁸⁸ Prot 1991/92:123(d) s.117

¹⁸⁹ Denna motion är inte en så kallad partimotion.

¹⁹⁰ Mot 1991/92 K 20-22 s.1f

¹⁹¹ Prot 1991/92(d) s.113

¹⁹² Mot 1991/92 K 20-22 s.4

behålla sitt inflytande genom regeringens handlande men att LO och TCO skulle förlora sitt.¹⁹³

Den ståndpunkt vänsterpartiet trots sina dubier intog var att intresserepresentationen skulle slopas. Argument var att "principen", det vill säga ståndpunkten att intresserepresentation var av ondo och att ledningsmodellen borde vara parlamentariskt sammansatta lekmanstyreelser, var "överordnad".¹⁹⁴ Några utförligare argumentation finns inte i det undersökta materialet. I anslutning till idén om den parlamentariskt sammansatta lekmanstyrelsen uttrycker vänsterpartiet dock att denna modell är "bäst lämpad" att ge insyn och kontrollera att den politiska sfärens intentioner följs i förvaltningen.¹⁹⁵

4.2.4 Ny Demokrati

Nydemokraternas enda inlägg i debatten var en motion där det bland annat hette att

Ny Demokrati, vars grundinställning är att det korporativistiska samhället som utvecklats i Sverige måste brytas upp, menar att intresserepresentation helt bör avskaffas i myndighetsstyrelser, domstolar, domstolsliknande organ eller i vart fall komma till användning endast i sådana fall där det befinnes oundgängligen nödvändigt.¹⁹⁶

Vad Ny demokrati ansåg att "det korporativistiska samhället" innebar utvecklades inte närmare. Helt klart framstod dock en negativ inställning till intresserepresentation i förvaltningsmyndigheterna. Ny Demokrati gick också ett steg längre än andra motståndare till intresseinslag då de ville slopa representation också i domstolar och domstolsliknande organ om representationen inte var "oundviklig". Under vilka omständigheter en sådan situation uppstod utvecklades heller inte närmare i motionen.¹⁹⁷

Det är svårt att mot bakgrund av ett så begränsat material, både kvantitativt och innehållsmässigt, dra några slutsatser om Ny demokraternas idéer i frågan om intresserepresentation. Det går inte att utläsa hur rösterna i riksdagen fördelade sig på de olika partierna.¹⁹⁸ Genom att kontrollera hur partiet agerade i utskotten, det vill säga i Konstitutionsutskottets betänkande och i de yttranden som lämnades av Socialförsäkrings- och Arbetsmarknadsutskottet, kan vi slå fast att Ny Demokratis representanter följde utskottsmajoriteterna och ställde sig alltså bakom regeringens förslag.¹⁹⁹

4.3 De stora intresseorganisationerna

Den promemoria som beskrivits ovan skickades ut på remiss till de stora intresseorganisationerna. Yttranden inkom från de i denna undersökning aktuella organisationerna SAF, LO, TCO och LRF.

¹⁹³ Prot 1991/92:123(d) s.114

¹⁹⁴ Prot 1991/92:123(d) s.115

¹⁹⁵ Bet 1992/92: KU 36 s.11

¹⁹⁶ Mot 1991/92 K 20-22 s.5

¹⁹⁷ Mot 1991/92 K 20-22 s.5

¹⁹⁸ Prot 1991/92: 124 s.3

¹⁹⁹ Bet 1991/92: KU 36 s.1. För de andra utskottens yttranden, SfU2y och AU6y se KU-betänkandets bil 2 resp 3.

4.3.1 SAF

SAF:s ståndpunkt var, föga förvånande, att intresserepresentationen i verksstyrelserna skulle slopas. Både myndigheter och intresseorganisationer hade ett intresse av informationsutbyte och samråd. Formerna för sådana kontakter skulle dock i SAF:s mening kunna variera i referensgrupper och andra icke beslutande arbetsgrupper. Att skapa regler kring denna samverkan skulle enligt SAF hindra "rationell samverkan" och försvåra utveckling av myndigheterna.²⁰⁰ Argumenten för att intresserepresentationen var de samma som i debatten kring 1987 års beslut och bottnar i synen på intresseorganisationernas roll. Förvaltningens uppgift var att verkställa den politiska sfärens beslut medan intresseorganisationerna skulle företräda sina medlemmar och deras intressen. Något politiskt ansvar kunde enligt SAF inte utkrävas av organisationerna. SAF ansåg därför att det politiska systemet ensamt skulle ansvara för myndigheternas verksamhet och att det "från en demokratisk utgångspunkt" var viktigt att slopa intresserepresentationen i beslutande styrelser. Det var från denna utgångspunkt SAF beslutat att dra sig ur myndighetsstyrelserna.²⁰¹ Organisationernas deltagande i verksstyrelserna var enligt SAF "ett korporativt inslag i det svenska samhället" och utgjorde "en olycklig sammanväxt av offentlig makt och organisationsmakt."²⁰²

4.3.2 LO

LO:s uppfattning om den rådande modellen med intresserepresentation samt vilka effekter SAF:s avhopp kunde anses få för systemet skilde sig markant från SAF:s. LO:s bedömning av vilka konsekvenser SAF:s beslut att inte längre nominera ledamöter till styrelserna var att det inte fanns någon anledning till "interimistisk lagstiftning" utan att den nytillsatta utredningens resultat skulle inväntas. Regeringens uttalanden angående de vakanta styrelseposterna innebar enligt LO:s att det var möjligt att upprätthålla styrelsernas arbete även utan SAF-nominerade ledamöter. Det var i LO:s mening möjligt att utse andra ledamöter med näringslivserfarenhet.²⁰³

LO:s ståndpunkt var således den att den nuvarande ordningen skulle behållas. Arbetsmarknadsorganisationernas deltagande i styrelserna hade tillfört kompetens till myndigheterna och på så sätt effektiviserat verksamheten. "Regeringens ändrade attityd mot fackföreningsrörelsen" ansåg LO bero på att behovet av samförståndslösningar i tider av arbetslöshet minskade. Att låta parterna delta i arbetsmarknadspolitiken utgjorde nu ett hinder för regeringen.²⁰⁴ Den svenska modellen med "treparsamverkan" hade förtjänster som bland annat, påpekade LO, uppmärksammats i EG. I en formulering som i min bedömning syftar på frågan om ansvar i styrelsemodellen, påpekade LO att intresseorganisationernas ledamöter utsågs av regeringen och därmed gavs ett ansvar för att fullfölja den politiska sfärens intentioner.²⁰⁵

²⁰⁰ Vad gällde samverkan enligt ILO-konventionen ansåg dock SAF att formella referensorgan var nödvändiga.

²⁰¹ SAF:s yttrande Dnr 1062/92 Fidep s.1f

²⁰² SAF:s yttrande Dnr 1062/92 Fidep s.1

²⁰³ LO:s yttrande Dnr 1062/92 Fidep s.af

²⁰⁴ LO:s yttrande Dnr 1062/92 Fidep s.a

²⁰⁵ LO:s yttrande Dnr 1062/92 Fidep s.af

4.3.3 TCO

Vad gällde SAF:s avhopp drog TCO samma slutsatser som LO, det fanns ingen anledning till interimistisk lagstiftning, näringslivet kunde företrädas av andra ledamöter än sådana nominerade av SAF.²⁰⁶ TCO gjorde alltså i likhet med LO en annan tolkning än promemorian av vad verksledningsbeslutets princip om intressebalansering innebar.

TCO:s uppfattning om den rådande modellen med intresserepresentation överensstämde med LO:s. TCO pekade dock till skillnad från LO även ut nackdelar med att som intresseorganisation ingå i myndighetsstyrelser; medverkan kunde uppfattas som negativt bland medlemmarna om dessa fattade misstankar att ledamöterna "kompromissade om de fackliga ståndpunkterna".²⁰⁷ Fördelarna med modellen var dock långt fler än nackdelarna. Att intresseorganisationerna nominerade ledamöter innebar att inblandade parter visste på vilka premisser ledamöterna arbetade. Att låta regeringen "handplocka" ledamöter var otillfredsställande ur demokratisk synvinkel. Det var för att undvika en politisering av myndigheterna också viktigt att organisationerna själva nominerade sina representanter.²⁰⁸ Argumenten för den rådande modellen var i stor utsträckning samma som vid beslutet 1987. Med nuvarande system kunde intresserepresentanter tillföra erfarenhet och kunskap, agera med sina organisationer i ryggen och även förankra myndighetens arbete i organisationerna. Parternas medverkan i styrelserna innebar att de tog ansvar för samhällsutvecklingen. Om de inte deltog skulle konfrontationsnivån i samhället öka och dolda påverkansformer som lobbying enligt TCO användas i stället. På arbetsmarknadsområdet hade samverkan mellan parterna stärkt myndigheterna. I tider med problem på arbetsmarknaden var det särskilt viktigt att samverkan mellan parterna fanns kvar. I likhet med LO påpekade TCO att trepartsamverkan enligt svensk modell rönt uppmärksamhet inom EG.²⁰⁹

Den ståndpunkt TCO intog var alltså att rådande intresserepresentation skulle behållas.²¹⁰ Argumenten kan mot bakgrund av beskrivningen ovan sammanfattas som samförstånd och möjligheter till konfliktlösning. Om den nuvarande intresserepresentationsmodellen skulle avskaffas ansåg TCO att arbetsmarknadens parter skulle ingå i någon form av rådgivande organ. Argumentet för denna alternativa modell var att myndigheterna även i fortsättningen skulle vara beroende av samverkan med parterna.²¹¹

4.3.4 LRF

LRF hänvisade i sitt nio rader långa(?) yttrande till tidigare redovisade ståndpunkter om representation i vissa myndigheter på jordbruksområdet.²¹² Annars framförde LRF att de inte hade några "särskilda synpunkter att anföra i anledning av den av SAF ingivna skrivelsen".²¹³ Att jordbruksnäringen borde vara representerad i socialförsäkringsnämnderna även i fortsättningen påpekades dock. Detta var viktigt "utifrån saklig synpunkt".²¹⁴ Yttrandet var alltså mycket kort och knapphändert. Inga argument eller ståndpunkter utvecklades. En

²⁰⁶ TCO:s yttrande Dnr 1062/92 Fidep s.4

²⁰⁷ TCO:s yttrande Dnr 1062/92 Fidep s.2

²⁰⁸ TCO:s yttrande Dnr 1062/92 Fidep s.2

²⁰⁹ TCO:s yttrande Dnr 1062/92 Fidep s.2ff

²¹⁰ TCO:s yttrande Dnr 1062/92 Fidep s.5

²¹¹ TCO:s yttrande Dnr 1062/92 Fidep s.4

²¹² Exakt vilka uttalanden som avses preciseras inte, men en inte allt för vild gissning är att det är yttrandet över SOU 1985:40 som LRF hänvisar till. (Se föregående kapitel)

²¹³ LRF:s yttrande Dnr 1062/92 Fidep s.1

²¹⁴ LRF:s yttrande Dnr 1062/92 Fidep s.1

misstanke om att LRF missuppfattat vad det är den yttrar sig över smyger sig också in då de refererar till "den av SAF ingivna skrivelsen".²¹⁵

4.4 Sammanfattande analys

Intresseorganisationernas roll i förvaltningen stod i fokus för debatten. De stora frågor som diskuterades var dels relaterade till hur 1987 års beslut skulle tolkas vad gäller principen för de partssammansatta styrelserna - och därmed konsekvenserna av SAF:s "avhopp" - dels till värdet av intresseorganisationernas deltagande i förvaltningen.

De fyra regeringspartierna, vänsterpartiet och ny demokrati var alla eniga om att intresse-representation var olämpligt. För regeringspartiernas del var argumenten att intresse-representation innebar diffusa ansvarsförhållanden. Vänsterpartiet argumenterade inte mot intresserepresentation utan snarare för parlamentariskt sammansatta styrelser. Ny demokrati utvecklade inga argument för sin ståndpunkt.

Regeringspartierna ansåg förutom att intresserepresentation var olämpligt även att den var omöjlig. 1987 års verksledningsbeslut om partsammansatta styrelser innebar att intressen skulle balanseras. Om alla parter inte nominerade ledamöter kunde balanseringen inte komma till stånd.

Socialdemokraterna delade varken synen på intresserepresentationen eller på effekterna av SAF:s beslut att inte längre delta i styrelserna. Parternas medverkan innebar inte diffusa ansvarsförhållanden. De hade bidragit till samförstånd och underlättat förverkligandet av arbetsmarknadspolitiken. Om SAF inte längre ville delta kunde andra näringslivs-representanter fylla deras plats.

LO och TCO delade socialdemokraternas uppfattning. Den avgörande skillnaden mellan LO och TCO å den ena sidan och SAF å den andra, var synen på intresseorganisationernas roll i samhället. Medan LO och TCO hävdade intresseorganisationernas möjligheter att verka för det breda allmänintresset och skapa samförstånd och en fördjupad demokrati ansåg SAF att organisationernas roll var att bevaka särintressen. Enligt SAF skulle de folkvalda organen verka för allmänintresset och inte organisationerna eftersom det inte gick att utkräva politiskt ansvar av de senare. LRF hänvisade till sitt inlägg i debatten vid föregående beslut. Där sades det bland annat att intresseorganisationerna i många fall kunde ges en enbart rådgivande roll.

²¹⁵ LRF:s yttrande Dnr 1062/92 Fi dep. En annan intressant och för den delen roligare tanke är att formuleringen är ett utslag av tämligen avancerad ironi som syftar till SAF-skrivelsens stora genomslag i promemorian och regeringens agerande.

5 Enrådighetsverk som huvudmodell, 1994 års verksledningsbeslut

Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer presenterade sitt betänkande "Effektivare ledning i statliga myndigheter"²¹⁶ 1993. Som huvudmodell föreslogs enrådighetsverk, det vill säga en ledningsfunktion där verkschefen ensam ansvarade för verksamheten. Den borgerliga regeringens proposition som lades fram 1994 följde kommitténs förslag. Innan partiernas och intresseorganisationernas idéer analyseras ska utredningsbetänkandet granskas närmare. Precis som i tidigare kapitel är syftet att ge en bakgrund till den debatt som fördes i anslutning till riksdagsbeslutet.

5.1 Effektivare ledning i statliga myndigheter, en ny utredning av ledningsformer för statlig förvaltning.

Utredningsarbetet skulle ske mot bakgrund av två allmänna utgångspunkter. För det första skulle ledningsformerna anpassas till de nya förutsättningar som ökad delegering och finansiellt ansvar innebar. För det andra skulle arbetet ske utifrån principen att intresse-representation inte fick förekomma i ledningsfunktionerna. Partsintressen kunde däremot ges utrymme i rådgivande organ. Domstolar och andra rättstillämpande organ kunde undantas från denna regel. Alternativet med kollegium som ledningsform skulle övervägas. EG-aspekter skulle beaktas i arbetet.²¹⁷ I kommitténs uppdrag ingick en översyn och inventering av ledningsmodeller samt en utvärdering av den rådande ordningen enligt riksdagsbeslutet 1987. I fokus skulle ansvarsfördelning och beslutsbefogenheter stå. Relationen mellan verkschef och styrelse skulle utredas, i direktiven markerade den borgerliga regeringen att verkschefen borde ha en stark ställning i myndigheten. Myndigheternas rätt att besluta i organisatoriska frågor och om chefstillsättningar skulle diskuteras mot bakgrund av den delegering av andra uppgifter som skett. Ansvaret för åtgärder efter revision var en annan viktig fråga.²¹⁸ Andra ansvarsrelaterade frågor var huruvida styrelseledamöter skulle kunna hållas personligt ansvariga för verksamheten och vad olika ansvarsfördelningar skulle innebära för ordförande-skapet i styrelserna. Frågan om jävssituationer för ledamöterna skulle också utredas.²¹⁹

Myndigheternas självständighet hade enligt kommittén blivit större vad gällde hur ålagda uppgifter skulle lösas. Samtidigt hade styrningen av förvaltningen blivit tydligare och mer konsekvent. Den ökade användningen av styrning genom mål- och resultatstyrning krävde en dialog mellan regeringen och myndigheterna samt att verksamhetens resultat följdes upp, prövades och att verksamheten effektiviserades. Mål- och resultatstyrning kopplades i betänkandet samman med myndighetsledningarnas ansvar. Delegeringen innebar bland annat större ansvar för myndigheternas kostnader för personal, lokaler och dylikt. Inom utgiftsramar hade myndigheterna getts större frihet att själva besluta om tilldelade medel. Myndigheternas självständighet i rollen som arbetsgivare hade också stärkts. Finansiell styrning som i praktiken innebär självständiga myndighetsbeslut inom angivna ramar ställde enligt kommittén stora krav på myndigheternas redovisning. Uppföljning krävde kvalificerade underlag. I regeringskansliet vidtogs åtgärder för att höja kompetensen vad gällde resultatstyrning. Genom reformering av budgetprocessen gavs bland annat riksdagens utskott en granskande roll.²²⁰ Kommittén ansåg att ytterligare ansvar för inre organisation kunde delegeras till myndigheterna. Argumentet var att eftersom myndigheterna fick ökar ansvar för verksamheten skulle de också själva få bestämma hur arbetet organiserades.²²¹ Vad gällde

²¹⁶ SOU 1993:58

²¹⁷ SOU 1993:58 bil 1 s.3

²¹⁸ Revision av myndigheterna framhölls som ett viktigt medel i den nya resultatorienterade styrningen.

²¹⁹ SOU 1993:58 bil 1 s.3ff

²²⁰ SOU 1993:58 s.35ff

²²¹ SOU 1993:58 s.97f

chefstillsättningar var utredarnas syn den att regeringen skulle utse myndighetschefen men att tiden var mogen för delegering av ansvaret för andra chefstillsättningar till myndigheterna.²²²

Förvaltningens uppgift var i allt större utsträckning att fungera som stabsorgan till regeringen. Relationen mellan regeringen och myndigheterna kunde beskrivas som den mellan beställare och leverantörer av offentliga tjänster.²²³

Kommittén utvärderade enligt direktiven effekterna av riksdagsbeslutet 1987.²²⁴ Bland annat gjordes en bedömning av styrelsernas roll vad gällde beslutsbefogenheter och ansvar. Det var svårt att skilja ut styrelsernas befogenheter från ansvaret för verksamheten i övrigt. I alla de ärendetyper styrelserna beslutade i, anslagsframställning och årsredovisning, åtgärder efter genomförd revision samt föreskrifter riktade till enskilda, kommuner eller landsting. I verksförordningen gavs verkschefen ensam ansvaret för verksamheten.²²⁵ Kommittén drog två slutsatser. För det första borde insyns- och ledningsfunktioner tydligare skiljas åt. Vid val av ledningsform skulle ansvar och ledningen av verksamheten avgöra. För det andra kunde krav på tydligt ansvar inte förenas med den rådande modellen. Ansvaret borde därför antingen vara verkschefens eller styrelsens. Fortsatt delegering av ansvar och beslutsbefogenheter till myndigheterna stärkte kraven på en tydlig ansvarsfördelning.²²⁶

Myndighetschefen måste enligt kommittén ges en stark position i myndigheten. De nya styrformerna och ökade internationella kontakter krävde kompetens, samordning och kontakter mellan regeringen och myndigheterna. En tydlig ledningsfunktion krävdes både utåt och internt i myndigheterna. Förmågan att leda skulle stå i fokus, som nämnts ovan var kommittén av den uppfattningen att insyn i myndigheternas verksamhet inte var ett kriterium för val av ledningsmodell utan tvärtom en dimension som skulle skiljas från ledningsfunktionen. Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna borde vara avgörande för hur ledningen organiserades. Mot denna bakgrund kom kommittén att förordna enrådighetsverk som huvudmodell för de centrala statliga myndigheterna. Huvudargumentet var att behovet av en tydlig ansvarsfördelning bäst tillgodosågs med en ensamt ansvarig verkschef. Utvecklingen vad gällde delegering, styrformer och internationalisering skulle komma att ställa stora krav på verkschefen och på smidiga kontakter mellan regeringen och förvaltningen.²²⁷ Enrådighetsmodellen ansågs fungera för de flesta myndigheter. I allmänhet kunde insyn i verksamheter ske genom generella regler som offentlighetsprincipen och dylikt. I integritetskänsliga verksamheter föreslog kommittén att särskilda insynsorgan inrättades av regeringen. Rådgivande organ kunde myndigheterna själva besluta om. Att komplettera modellen med beslutande organ kunde göras i vissa fall, huvudregel skulle dock vara att de beslut som fattades inte utgjorde "myndighetens huvudsakliga uppgifter" eller att verkschefens ställning hotades. Kollegium, det vill säga ett kollektivt ledningsorgan bestående av tjänstemän, var inte aktuellt då myndighetschefens ställning kunde försvagas och omprövning och prioriteringsfrågor försvåras. Styrelse som ledningsform kunde vara aktuellt om "särskilda skäl" fanns. Sådana skäl kunde för olika typer av myndigheter sammanfattningsvis vara att dessa av olika skäl givits stort självständigt ansvar. Finansiellt ansvar och affärsliknande förhållanden framhölls särskilt. Myndigheter som är chefsmyndigheter för regionala organ var

²²² SOU 1993:58 s.101 och s.103f

²²³ SOU 1993:58 s.39f

²²⁴ Bland annat genomfördes en enkät bland myndighetschefer och styrelseledamöter. Denna diskuteras inte utförligare här pga utrymmesskäl. Enkäten och dess resultat finns återgiven i betänkandet, SOU 1993:58 bil 3

²²⁵ I enkäten hade styrelseledamöterna fått frågan om vilken roll de ansåg att styrelserna i huvudsak hade. Hälften ansåg att deras roll var att utöva insyn, ge råd och granska verksamheten. Att styrelserna *ledde* verksamheten ansåg 17%. Myndighetscheferna var även de av uppfattningen att styrelserna främst hade en granskande och rådgivande roll. SOU 1993:58 s.47

²²⁶ SOU 1993:58 s.45ff

²²⁷ SOU 1993:58 s.51ff

ett annat exempel då dessa kunde jämföras med en "koncernstyrelse" i en "myndighetskoncern". Myndigheter vars verksamhet rörde enskilda personers integritet i hög grad kunde också föras med styrelse. Som exempel gavs Rikspolisstyrelsen.²²⁸

Om styrelse valdes som ledningsform skulle denna ges totalt ansvar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Styrelsens uppgifter skulle i huvudsak vara uppföljning, omprövning och effektivisering. Huvudmotivet för totalt ansvariga styrelser var kravet på en tydlig ansvarsfördelning. Verkschefen skulle ansvara för den löpande verksamheten enligt styrelsens riktlinjer och direktiv. Dessutom skulle verkschefen, eftersom han/hon var "ansiktet utåt" och för att det skapade "en klar ansvarslinje" från regeringen till förvaltningen, vara ordförande i styrelsen. Styrelseledamöterna skulle utses för att komplettera myndighetens kompetens. Erfarenheter från andra ledningsfunktioner skulle vara ett viktigt rekryteringskriterium.²²⁹

Vad gällde styrelseledamöternas personliga ansvar ansåg kommittén att den generella lagstiftning som fanns, till exempel om skadestånd, var tillräcklig. Inget hindrade för övrigt att en ledamot avsattes. Myndighetschefer kunde drabbas av åtgärder som till exempel löneavdrag.²³⁰ Det bedömdes i allmänhet finnas små risker för att jävssituationer skulle uppstå. Frågan om jäv borde dock uppmärksammas då styrelseledamöterna utnämndes. Som exempel på potentiella jävssituationer gavs tjänstemän som handlägger eller beslutar i ärenden som rör en viss myndighet och samtidigt sitter i myndighetens styrelse. Problemet med jäv ansågs litet och skulle om enrådighetsverksmodellen infördes av naturliga skäl bli ännu mindre: utan styrelser minskade helt enkelt antalet personer som kunde vara jäviga.²³¹

Intresseorganisationerna kunde enligt kommittén ges utrymme i icke beslutande organ. Med enbart rådgivande funktioner fanns ingen risk för att ovälkomna lojalitetskonflikter skulle uppstå för organisationernas representanter.²³²

5.2 Riksdagspartierna

De borgerliga regeringspartierna behandlas här, precis som i förra kapitlet, som ett kollektiv. Som nämnts ovan beror det på att de agerar enligt under regeringsåren. Några avvikande meningar finns inte i motioner, utskottsreservationer eller i riksdagsdebatten. Vid detta beslut är det, till skillnad från det förra, möjligt att utifrån riksdagsprotokollet utläsa hur regeringspartierna röstade i riksdagen. Protokollet visar att majoriteten av de borgerliga riksdagsledamöterna röstade för regeringens²³³ förslag. Det enda parti som uppvisar vad som kan tolkas som en splittring är centerpartiet. Av de sammanlagt 30 centerpartister som deltog i voteringen röstade åtta för den reservation²³⁴ de socialdemokratiska ledamöterna lämnat i Konstitutionsutskottet.²³⁵

²²⁸ SOU 1993:58 s.57ff

²²⁹ SOU 1993:58 s.60ff

²³⁰ SOU 1993:58 s.78f

²³¹ SOU 1993:58 s.83

²³² SOU 1993:58 s.55

²³³ Det vill säga för Konstitutionsutskottets betänkande. KU tillstyrkte att riksdagen godkände propositionen. Se bet 1993/94:KU 42 s.1

²³⁴ För reservationen se bet 1993/94:KU 42 s.11f

²³⁵ Prot 1993/94:116 s. 4. Utfallet av omröstningen i riksdagen blev: för utskottet 172 (1 s, 76 m, 29 fp, 22 c, 24 kds, 19 nyd , 1-) och för reservationen 138 (124 s, 4 m, 4 fp, 8 c, 2 kds, 4 nyd, 3 v, 1-)

5.2.1 De borgerliga regeringspartierna

Utredningsbetänkandet fick stor genomslagskraft i den proposition regeringen lade fram. I förslaget kopplade regeringen tydligt ihop den politiska sfärens styrningsbehov med valet av ledningsmodell.

Myndigheternas allmänna villkor hade enligt de borgerliga regeringspartierna förändrats. Vad gällde deras självständighet hade myndigheterna givits större befogenheter att själva besluta om hur de politiska målen skulle uppfyllas, det vill säga om medel och tillvägagångssätt. Samtidigt ställdes högre krav på att förvaltningen skulle leva upp till riksdagens och regeringens intentioner.²³⁶ Förvaltningens uppgift hade förändrats, från "resurser till resultat" eller från "anslagsframställningar till årsredovisningar". En fortsatt delegering av beslutsbefogenheter var önskvärd, bland annat ansåg de borgerliga regeringspartierna att myndigheterna själva skulle få besluta i frågor som rörde deras inre organisation²³⁷. Det väntade EU-medlemskapet skulle innebära att förvaltningen fick till uppgift att ansvara för delar av den normgivning som anpassningen till EU krävde. I debatten kring riksdagsbeslutet 1987 betonade moderaterna och centern starkt myndigheternas självständighet. Nu fokuserade de borgerliga regeringspartierna istället på den politiska sfärens möjligheter att styra förvaltningen. Myndigheternas självständighet i de frågor som beskrivits ovan krävde att regeringens styrnings- och kontrollmöjligheter ökade. Argumentationen som hade nya beståndsdelar och till stor del var relaterad till EU-medlemskapet, kan sammanfattas som att nya krav på kompetens, kontinuitet och samordning ställdes. Den politiska styrningen måste bli tydligare enligt den borgerliga regeringen. En mer allmän idé om förvaltningens uppgift kan utläsas i propositionens diskussion om skillnaden mellan den verksamhet som bedrivs i förvaltningen och företagsverksamhet. Uppfattningen var här att förvaltningsmyndigheter inte kunde jämföras med företag av olika anledningar, till exempel har förvaltningsmyndigheterna andra mål med sin verksamhet, att förverkliga politiska intentioner snarare än att skapa vinst. Regeringen påpekade dock att detta inte hindrade att "rationellt företagstänkande" och marknadsanpassning i högre grad borde präglade myndigheterna.²³⁸

Med rådande ledningsform var det svårt att avgöra var i myndigheterna det slutliga ansvaret inför regeringen låg. Styrelserna hade i praktiken inte fungerat som ledningsorgan utan snarare haft rådgivande funktioner. Den beslutskompetens som styrelserna hade skapade i samtliga ärendetyper oklarheter om ansvaret för myndigheternas verksamhet. Med argumenten att åstadkomma en anpassning till myndigheternas nya förutsättningar och kunna möta det styrningsbehov som bland annat EU-anpassningen krävde följde den borgerliga regeringen kommitténs linje i frågan om ledningsmodell för den statliga förvaltningen. Ståndpunkten var alltså att enrådighetsverk skulle vara huvudmodell. Argumenten var dels det som förut anförts, att enrådighetsmodellen skapade en tydlig ansvarsbild. Ansvarsargumentet kompletterades dock här med att modellen ansågs tillgodose regeringens ökade behov av att styra förvaltningen.²³⁹ Att kunna ha en dialog med *en* ansvarig person, det vill säga den enrådige verkschefen, var en fördel. Enrådighetsmodellen ökade regeringens möjligheter att styra "strategiskt, samordnat och effektivt".²⁴⁰

²³⁶ Prop 1993/94:185 s.6f

²³⁷ I likhet med kommittén ansåg regeringen att myndigheterna skulle få besluta om sin inre organisation och om tillsättningar av chefer på nivåer under verkschefen. Att regeringen skulle utse verkschefen motiverades av att denne/denna utgör en nyckelperson i ett system med mål- och resultatstyrning. Myndigheternas ansvar för resurser och måluppfyllelse motiverade att de själva bestämde över sin organisation. Prot 1993/94:185 s.20f

²³⁸ Prop 1993/94:185 s.6ff

²³⁹ Prop 1993/94:185 s.10

²⁴⁰ Prop 1993/94:185 s.9f

Regeringen framhöll också värden som sakkunskap, insyn och medborgerligt omdöme. Behov av detta slag kunde tillgodoses i icke beslutsfattande organ, rådgivande eller granskande. Demokratisk insyn och kontroll var viktigt om enrådighetsmodellen infördes. Regeringens förslag var att särskilda insynsorgan skulle inrättas. I praktiken kunde dessa organ också fungera rådgivande. Myndigheterna skulle själva få besluta om inrättandet av rent rådgivande organ. Möjligheten att komplettera enrådighetsmodellen med kollektiva beslutsfattande organ var inte helt utesluten. I vissa fall kunde regeringen inrätta sådana organ, argumenten där för kunde vara att viss sakkunskap eller erfarenheter behövdes. Dessa organ fick dock inte fatta beslut i frågor som var myndigheternas "huvudsakliga verksamhet". De fick heller inte innebära att verkschefens ansvar för verksamheten påverkades.²⁴¹

Vad gällde alternativa ledningsformer överensstämde regeringens syn i stort med kommitténs. Kollektiva ledningsorgan i form av totalt ansvariga styrelser skulle vara första alternativ till enrådighetsverk och kunna inrättas om "vägande skäl" fanns. De myndighetstyper för vilka styrelser kunde bli aktuella var de samma som nämndes i kommittébetänkandet, det vill säga myndigheter som givits stort ansvar, till exempel finansiellt, vars verksamhet bedrevs under "affärsliknande" förhållanden eller rörde enskilda personers integritet. Inom forskningsområdet kunde behovet av professionella styrelser med förankring i "forsksamhället" utgöra vägande skäl. I kulturmyndigheter motiverades styrelser av att regeringen inte ville styra utan att värden som pluralism och "skapande utveckling" gynnades av en kollektiv ledningsform. På en punkt skilde sig regeringens åsikt från kommitténs. Som ordförande i styrelserna föredrog regeringen en externt baserad person framför verkschefen. Argumentet var att de övriga ledamöternas ställning relativt myndighetschefen skulle försvagas om den sistnämnde innehade ordförandeposten.²⁴²

Inställningen till intresserepresentation i förvaltningsledningarna var negativ. Detta markerades tydligt till exempel i kommittédirektiven. (se ovan) Intresseorganisationerna skulle dock kunna ha en rådgivande roll i förvaltningen. En poäng som framhölls med att skilja gransknings- och ledningsfunktioner åt var just att riksdagsledamöter och intresseorganisationsrepresentanter kunde ingå i insynsorganen. Eftersom de inte hade någon beslutskompetens förelåg inga risker för lojalitetskonflikter eller oklarheter om ansvar.²⁴³

5.2.2 Socialdemokraterna

Socialdemokraternas bedömning av det rådande läget, framför allt av hur ledningsmodellen med lekmannastyrelser fungerade, skilde sig från regeringspartiernas.

Det svenska förvaltningssystemet med medborgerlig insyn och öppenhet var enligt socialdemokraterna unikt i världen.²⁴⁴ Till skillnad från debatten inför 1987 års beslut betonades nu myndigheternas självständighet av socialdemokraterna. Regeringens förslag innehöll delar som enligt socialdemokraterna var "en tydlig tendens till omtänkande i riktning mot en ökad ministerstyrning." Detta var en olycklig utveckling, som hotade den svenska förvaltnings-

²⁴¹ Prop 1993/94:185 s.10ff

²⁴² Prop 1993/94:185 s.13ff

²⁴³ Prop 1992/93: 185 s.12

²⁴⁴ Bet 1993/93: KU 42 s.11f

traditionen, "en tradition att vårda väl".²⁴⁵ Någon klart uttalad uppfattning om förvaltningens uppgift redovisas inte av socialdemokraterna i det undersökta materialet. Vad gäller styrningsformer kan slutsatsen dras att "ministerstyrning" inte var önskvärd.

Verksledningsbeslutet 1987 tolkades av socialdemokraterna som om stor enighet om lekmannainflytande i förvaltningen fanns.²⁴⁶ Den socialdemokratiska ståndpunkten var att rådande modell med verkschef och styrelse skulle behållas. Argument för modellen var att samhällsinsyn och medborgerligt inflytande garanterades. På en punkt hade dock socialdemokraterna ändrat inställning till styrelsemodellen: det delade ansvaret mellan de båda ledningsfunktionerna borde upphöra, i likhet med regeringen ansåg socialdemokraterna att det var önskvärt att styrelserna gavs totalt ansvar för verksamheten. Man var också överens med de borgerliga regeringspartierna om att styrelsernas ordförande borde vara någon annan än verkschefen. Enrådighetsmodellen kunde accepteras i myndigheter som enbart sysslade med "rutinärenden" och då förses med insynsorgan.²⁴⁷ Det ansågs positivt att enrådighetsverk på egen hand inrättade rådgivande och expertorgan.²⁴⁸

Lekmannastyrelser skulle alltså vara huvudmodell i förvaltningsledningarna. Socialdemokraterna ansåg också att lekmannastyrelsen var ett "absolut krav" i myndigheter som sysslade med integritetskänslig verksamhet som innebar ingrepp i medborgarnas frihet och ekonomiska situation, myndigheter som arbetade under affärsliknande förhållanden och/eller hade stort finansiellt ansvar, myndigheter inom kultur- och forskningssektorerna samt i stabsmyndigheter och myndigheter inom försvaret.²⁴⁹ I alla fall utom de två sistnämnda, är det dessa myndigheter som den borgerliga regeringen nämner som undantag från enrådighetsmodellen. Att socialdemokraterna uttrycker sig i termer av "absoluta krav" kan enligt en, i min mening, rimlig tolkning ses som en markering, en gradskillnad relativt regeringen. Det var, enligt socialdemokraterna, inte bara möjligt att överväga styrelser i dessa fall utan nödvändigt att styrelser leder myndigheten. Socialdemokraterna avvisade propositionens förslag att det skulle vara regeringens sak att avgöra om det fanns "vägande skäl" som talade för att välja lekmannastyrelser istället för enrådighetsmodellen.²⁵⁰

Intresseorganisationernas roll diskuterades inte av socialdemokraterna.

5.2.3 Vänsterpartiet

Vänsterpartiet koncentrerade sina inlägg till att gälla olika verkledningsmodellers för- och nackdelar. Några klart uttryckta idéer om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen finns inte i det undersökta materialet men vissa, i vänsterpartiets ögon, positiva värden för förvaltningen kan urskiljas i kritiken mot regeringens förslag om enrådighetsmodellen. Precis som i debatten kring beslutet 1987 betonades förvaltningens demokratiska aspekter. Den borgerliga regeringens förslag ansågs vara "ännu ett led i den uppluckring av demokrati och insyn i den offentliga sektorn som varit en linje för regeringen".²⁵¹ Den interna demokratin i förvaltningen skulle försvagas av förslaget. Enrådighetsmodellen innebar att

²⁴⁵ Mot 1993/94 K64-65 s.1

²⁴⁶ Mot 1993/94 K 64-65 s.1

²⁴⁷ Bet 1993/94:KU 42 s.11f

²⁴⁸ Mot 1993/94 K64-65 s.2

²⁴⁹ Bet 1993/94:KU 42 s.12

²⁵⁰ Mot 1993/94 K 64-65 s.1

²⁵¹ Mot 1993/94 K 64-65 s.3

makten koncentrerades till en person. Detta skulle också innebära att vad vänsterpartiet kallade "muntliga beslut" ökade och därmed att möjligheterna till kontroll och insyn från allmänhetens sida minskade.²⁵² Vad sådana "muntliga beslut" innebär utvecklades inte närmare av vänsterpartiet men en tolkning som ligger nära till hands är att det är informella kontakter mellan regeringskansliet och myndigheterna som avses. Diskussionen om sådana kontakter hade som vi sett ovan varit aktuell i debatten kring 1987 års riksdagsbeslut. Vid den tidpunkten var vänsterpartiet (kommunisterna) negativt inställda till informella kontakter.

Bedömningen av den rådande modellen med verkschef och lekmannastyrelse var att den utgick från en "riktig princip" och att det inte fanns någon anledning till förändringar.²⁵³ Till skillnad från debatterna kring tidigare beslut utvecklade nu vänsterpartiet sin argumentation en smula. Argumenten för den rådande modellen var att bred kompetens och erfarenhet fanns i styrelserna, att de ofta speglade olika delar av samhället, kunde ge en "sammantagen överblick" och möjliggöra förankring av myndigheternas beslut. Den rådande modellen kunde, även om man utgick från de kriterier för när myndigheter ska förses med styrelser som nämns i kommittébetänkandet, fungera för många myndigheter enligt vänsterpartiet.²⁵⁴ Om målet var att göra ledningsfunktionen i myndigheterna tydligare var vänsterpartiets bedömning att detta var möjligt inom ramen för de existerande reglerna.²⁵⁵ Vänsterpartiet röstade i riksdagen för den socialdemokratiska reservationen.²⁵⁶

Vänsterpartiets uttalade sig inte särskilt om intresserepresentation i förvaltningsledningarna.

5.2.4 Ny demokrati

Ny demokratis inlägg i debatten var, relativt de andra partiernas, få och korta. Det går inte att dra några slutsatser om partiets idé om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen.

Med effektivitet som argument intog Ny demokrati ståndpunkten att en ny organisation av myndigheterna borde införas. Ledningen borde bestå av en professionell styrelse där endast en minoritet av ledamöterna skulle vara riksdagsledamöter eller statliga ämbetsmän. Flera paralleller till näringslivets ledningsutformning drogs. En professionell styrelse krävde till exempel att lönerna i den "verkställande organisationen" kunde konkurrera med ersättningen för jämförbara uppdrag i näringslivet.²⁵⁷ I en motion presenterade Ny demokrati en genomgång av alla myndigheter som hade riksdagsledamöter i sina styrelser. Partiet ansåg att utnämningarna av ledamöter i flera fall skett med "politiska motiv".²⁵⁸ Resonemanget om i vilket avseende tillsättningarna skulle vara politiska utvecklades inte närmare. Däremot tog Ny demokrati tydligt avstånd från den rådande ordning där riksdagsledamöter ingick i myndigheternas ledning. Det ansågs inte "rimligt" att riksdagsledamöter skulle leda statliga organ, eller andra organ som på något sätt var beroende av statliga bidrag. Riksdagsledamöterna borde i lag förbjudas att vara ledamöter av styrelser och dylikt eftersom "det kan vara ägnat att rubba tilltron till riksdagens oväld."²⁵⁹ Ny demokrati tog alltså inte

²⁵² Mot 1993/94 K 64-65 s.3

²⁵³ Bet 1993/94: KU 42 s.13 (meningsyttring, v hade ej ordinarie ledamot i KU)

²⁵⁴ Mot 1993/94 K 64-65 s.3

²⁵⁵ Bet 1993/94:KU 42 s.13

²⁵⁶ Prot 1993/94:116 s.4

²⁵⁷ Mot 1993/94 K 501-506 s.10f

²⁵⁸ Mot 1992/93 K 309-315 s.14FF

²⁵⁹ Mot 1992/93 K 309-315 s.16

avstånd från styrelser i sig, men ville förbjuda eller i stor utsträckning undvika att dessa bestod av riksdagsledamöter eller ämbetsmän och i stället ha professionella styrelser. Oron över "riksdagens oväld", det vill säga över huruvida riksdagen kan agera opartiskt, förklaras inte närmare. En möjlig tolkning är att Ny demokrati ansåg att riksdagsmännen inte kunde stå fria från lojaliteter med den myndighet de satt i ledning för när de fattade beslut i riksdagen. I riksdagen röstade närvarande Nydemokrater för propositionen och intog alltså ståndpunkten att enrådighetsverk skulle vara huvudmodell i myndigheternas ledning.²⁶⁰

5.3 De stora intresseorganisationerna

Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformers betänkande skickades ut på remiss. Av de för denna undersökning aktuella organisationerna uppmanades alla utom LRF att yttra sig.²⁶¹ SAF och LO koncentrerade sina yttranden främst till frågor om ledningsmodell och intresserepresentation. Utifrån TCO:s yttranden går det däremot att också bilda sig en uppfattning om synen på relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen.

5.3.1 SAF

Vad gäller relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen uttalade sig SAF mycket knapphändigt, yttrandet ger uttryck för åsikten att myndigheternas måluppfyllelse i större utsträckning ska kontrolleras.²⁶²

I frågan om verksledningsmodell intog SAF ståndpunkten att enrådighetsmodellen konsekvent skulle införas i alla myndigheter. Både myndigheter och intressenter hade dock enligt SAF behov av ett visst inbördes utbyte. Detta kunde ske på andra sätt än genom verksstyrelser, icke beslutande insynsorgan och expertorgan kunde komplettera enrådighetsmodellen. Sitt eget "uttråde" ur verksstyrelser beskrev SAF som en framgång, nya former för kontakt hade vuxit fram som fungerade bättre än det förra systemet enligt organisationen. SAF föredrog enrådighetsmodellen av flera skäl. Argumenten för enrådighet var dels "konstitutionella", dels talade erfarenheterna av lekmanastyrelsemodellen till enrådighetsverkens fördel. Ett tredje argument var de förändringar den svenska statsförvaltningen genomgick.²⁶³ Styrelser borde överhuvudtaget inte finnas i myndighetsledningarna, SAF ansåg att enrådighetsmodellen fungerade lika bra som styrelsemodellen också i de typer av myndigheter som givits alternativa ledningsformer i utredningen. Argument som att en myndighets omfattning motiverade en kollektiv ledningsform tillbakavisades av SAF: var organisationen så stor borde den bantas eller struktureras om. Fanns styrelser borde de fungera i enlighet med kommitténs förslag.²⁶⁴

I yttrandet riktade SAF stark kritik mot de korporativa inslag i förvaltningen man ansåg att riksdagsbeslutet 1987 inneburit. Efter 1992 hade problemen med oklar ansvarsfördelning och frågan om vem styrelseledamöterna skulle anses företräda till viss del försvunnit. Fortfarande

²⁶⁰ Prot 1993/94:116 s.4

²⁶¹ I TCO:s fall var det förhandlingsdelegationen TCO-OF som uppmanades att yttra sig över betänkandet. TCO-OF i sin tur lämnade inte ett eget svar utan ställde sig bakom Statstjänstemannaförbundets remissyttrande. Att det inte är TCO centralt som yttrat sig kan alltså förklara eventuella skillnader mellan organisationens idéer vid denna tidpunkt och övriga.

²⁶² SAF:s yttrande Dnr 3071/93 s.5

²⁶³ SAF:s yttrande Dnr 3071/93 s.2

²⁶⁴ SAF:s yttrande Dnr 3071/93 s.2ff

fanns dock brister i verksledningarna.²⁶⁵ Ansvar för förvaltningens verksamhet borde helt vila på det politiska systemet ansåg SAF. Detta var, som vi sett ovan, enligt SAF en av anledningarna till att föreningen drog sig ur myndighetsstyrelserna. Intresseorganisationer skulle bevaka sina intressen och var inte likt myndigheterna en del av det offentliga systemet.²⁶⁶

5.3.2 LO

I yttrandet uppehöll sig LO i liten utsträckning vid relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen. LO uttalade sig dock positivt om kommitténs förslag om ökade befogenheter för myndigheterna att bestämma om sin inre organisation.²⁶⁷

Vad gällde de statliga ämbetsverkens ledning intog LO ståndpunkten att huvudregeln borde vara styrelser med lekmanamedverkan. Styrelsernas ansvar och uppgifter skulle i större utsträckning (särskilt i affärsverken) göras jämförbara med styrelseledamöter i privata, börsnoterade företag. LO:s argument för ökat ansvar var att om styrelserna, för att nå ökad effektivitet, skulle ges större beslutsbefogenheter så måste detta medföra större ansvar för besluten. LO var på denna punkt kritisk till kommitténs resonemang. Yttrandet var här en aning oklart formulerat, men min tolkning är att ansvaret för "styrelser" och "styrelseledamöter" här syftar till kommitténs diskussion om ledamöternas personliga ansvar.²⁶⁸ Att styrelserna som kollektiv skulle vara totalt ansvariga för verksamheten var ju som vi sett ovan kommitténs förslag, medan utredarna inte ansåg att något särskilt regelverk för det personliga ansvaret var nödvändigt. LO:s argument för styrelser med lekmanamedverkan var dels de erfarenheter som fanns av modellen och uppfattningen att samhällelig insyn och inflytande bäst garanterades av styrelsemodellen. Denna "principiella uppfattning" innebar dock inte, att LO helt uteslöt den alternativa ledningsmodellen enrådighetsverk. I vilka myndigheter denna kunde anses aktuell utvecklades inte i yttrandet.²⁶⁹

LO gjorde en helt annorlunda bedömning än SAF av den rådande styrelsemodellen och intresseorganisationernas deltagande i myndigheternas ledning. LO var av uppfattningen att arbetsmarknadsorganisationerna bidragit med kompetens och på så sätt medverkat till ökad effektivitet i förvaltningen. Intresseorganisationernas deltagande medförde också, enligt LO, ett "moraliskt ansvar" för att besluten genomfördes.²⁷⁰

5.3.3 TCO

TCO yttrade sig inte allmänt om myndigheternas självständighet, men ansåg att kommitténs förslag att ge myndigheterna beslutanderätt över inre organisation och chefstillsättningar var "principiellt bra". Viktigt var dock att de anställda och deras fackföreningar tilläts påverka ledarskapet i myndigheterna.²⁷¹ Förvaltningens uppgift var att ingå som en del i det

²⁶⁵ SAF:s yttrande Dnr 3071/93 s.1

²⁶⁶ SAF:s yttrande Dnr 3071/93 s.2

²⁶⁷ LO:s yttrande Dnr 3071/93 s.2

²⁶⁸ Stycket lyder som följer: "Vad gäller styrelsernas uppgifter och ansvar anser LO att man, särskilt i affärsverken, bör söka jämställa detta med de krav som ställs på ledamöter i styrelser för börsnoterade företag.[] Om man som utredningen framför önskar öka kompetensen hos styrelserna i avsikt att effektivisera arbetet borde detta också medföra ett större ansvarstagande." LO:s yttrande Dnr 3071/93 s.2

²⁶⁹ LO:s yttrande Dnr 3071/93 s.2

²⁷⁰ LO:s yttrande Dnr 3071/93 s.1

²⁷¹ TCO-OF:s yttrande Dnr 3071/93 s.2(3).

demokratiska system "som via riksdag och regering utgår från folket" och kunde därför inte jämföras med verksamheter som var affärsdrivande.²⁷² Myndigheterna bedrev sin verksamhet i ett komplext sammanhang präglad av politiska krav, motstridiga intressen och krav på insyn och påverkan från de som berörs av verksamheten. Av stor vikt för myndigheterna var att dessa "intressen och kompetenser" på något sätt kunde kanaliseras.²⁷³ De nya styrningsformerna mål- och resultatstyrning diskuterades också. TCO ansåg inte att frågan om lekmannastyrelser kunde kopplas till styrningsdiskussionen. Viktiga var dock frågor om utveckling och förändring inom styrningsramarna och om dialogen mellan regeringen och myndigheterna, som borde förbättras.²⁷⁴ Hur denna dialog skulle utformas beskrevs inte närmare. Yttrandet var i detta stycke en smula oklart. Å ena sidan sades det uttryckligen att frågan om ledningsmodellen lekmannastyrelse inte hade med styrningsdiskussionen att göra, å den andra framhölls vikten av en fungerande dialog mellan regeringen och "myndigheten". Vem eller vilka "myndigheten" i detta sammanhang ansågs utgöra specificerades inte. I en annan formulering där kvalitetsutveckling diskuteras framhölls ett samarbete mellan "regeringskansliet, myndigheterna. (sic) de anställda och deras fackliga organisationer".²⁷⁵ "Myndigheten" var alltså i detta fall någon/något annat än de anställda. Om vi för enkelhets skull bortser från möjligheten att TCO uppfattar förvaltningsmyndigheterna som någon form av fristående "väsen" kan rimligen slutsatsen dras att det är myndigheternas ledning som avses. Som en följd av detta måste TCO anses vara tvetydiga i sin uppfattning av sambanden mellan styrning och ledningsmodell.

Den ståndpunkt och de argument som redovisades i frågan om ledningsmodell var att lekmannastyrelser bäst kunde tillgodose behov och krav på insyn och påverkan. Att "kanalisera" de olika intressen som ställer krav på myndigheterna genom lekmannastyrelser kunde också bidra till "en fördjupad demokratisk förankring av myndigheternas arbete, bl a genom stimulans till samarbete med t ex folkrörelser."²⁷⁶ Lekmannastyrelsernas möjlighet att stå fria från verksamheten bedömdes ge positiva effekter: Styrelserna kunde koncentrera sig på "samhällsuppdraget" utan att bekymra sig om "hur uppdraget ska utföras eller bli alltför expertorienterad".²⁷⁷

TCO höll fast vid sin syn på intresseorganisationernas möjligheter att värna allmänintresse och att bidra med sakkunskap, medborgerligt omdöme och en låg konfliktnivå i samhället.²⁷⁸

5.4 Sammanfattande analys

I debatten inför riksdagsbeslutet 1994 vidgades perspektivet återigen till att innefatta frågan om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen. Intressant att notera är hur de nyansskillnader vad gäller myndigheternas självständighet som uppvisades mellan partierna vid 1987 års beslut nu till viss mån bytt innehavare. De borgerliga regeringspartierna betonade regeringens styrningsmöjligheter medan socialdemokraterna, nu i opposition, betonade myndigheternas självständighet. De borgerliga partierna i regeringen var visserligen positivt inställda till en fortsatt delegering av beslutsbefogenheter vad gällde myndigheternas inre organisation. Skillnaden gentemot socialdemokraterna är dock att regeringspartierna närmade

²⁷² TCO-OF:s yttrande Dnr 3071/93 s.1(2)

²⁷³ TCO-OF:s yttrande Dnr 3071/93 s.1(2)

²⁷⁴ TCO-OF:s yttrande Dnr 3071/93 s.2(3)

²⁷⁵ TCO-OF:s yttrande Dnr 3071/93 s.2(3)

²⁷⁶ TCO-OF:s yttrande Dnr 3071/93 s.1(2)

²⁷⁷ TCO-OF:s yttrande Dnr 3071/93 s.2(3)

²⁷⁸ TCO-OF:s yttrande Dnr 3071/93 s.2(3)

sig frågan på ett neutralt beskrivande sätt: myndigheterna har av olika anledningar vunnit en stor självständighet och därför måste regeringens styrningsmöjligheter öka.

Förvaltningens uppgift diskuterades inte i någon större utsträckning. De borgerliga regeringspartierna och ny demokrati drog dock alla vissa paralleller till näringslivet vad gällde organisation och värderingar.

Styrformer diskuterades heller inte utförligt. Intressant att notera är dock hur de borgerliga regeringspartierna, som i opposition i stor utsträckning varit skeptiska till informella kontakter mellan regeringskansliet och förvaltningen, nu argumenterade för enrådighetsmodellen eftersom den underlättade "dialog". Socialdemokraterna, i sin tur, valde att tolka regeringens förslag som en strävan efter ministerstyrelse. Vänsterpartiet höll fast vid sin negativa inställning till informella kontakter, eller "muntliga beslut" och befarade dessutom att sådana skulle öka om enrådighetsmodellen valdes.

En tydlig ansvarsbild och styrningsmöjligheter var de borgerliga partiernas huvudargument för enrådighetsmodellen. Socialdemokraternas argument hämtades också från den övergripande synen på förvaltningen: förvaltningstraditionella värden som insyn och öppenhet garanterades bäst genom lekmannastyrelser. Deras villkor skulle dock förändras så att de var totalt ansvariga för verksamheten. De borgerliga partierna hävdade att insyn kunde nås genom andra organ än de som ledde myndigheterna. Att Vänsterpartiet hävdade den rådande modellens fördelar som beskrevs som att bred kompetens, representativitet och möjligheter till beslutsförankring är förståeligt: sedan intresserepresentationen slopats liknade ledningsmodellen partiets ideal parlamentariska styrelser. Ny demokrati intog en extrem ståndpunkt i debatten med förslaget om professionella styrelser.

Vad gällde intresserepresentation i myndigheterna höll de partier som uttalade sig i frågan fast vid sina ståndpunkter från debatten kring 1992 års beslut. Socialdemokraterna hänvisade till 1987 års beslut och till den enighet om "lekmannainflytande" som man ansåg fanns. Detta inlägg kan dock inte med någon säkerhet tolkas som att socialdemokraterna höll fast vid den inställning till intressebalansering de redovisade 1987, det går inte att utifrån det undersökta materialet bilda sig en uppfattning om socialdemokraterna i begreppet "lekmannainflytande" vid denna tidpunkt även innefattar intresseorganisationernas representation i (vissa) styrelser.

SAF, LO och TCO höll fast vid sina respektive ståndpunkter och argument. I likhet med tidigare debatter kan skillnaderna mellan arbetsgivar- och löntagarorganisationer spåras till deras rakt motsatta idé om organisationernas roll i samhället. LO och TCO betonar också argumentet effektivitet i frågan om intresserepresentation. Intressant att notera är att LO markerar att enrådighetsverk inte bör uteslutas som ledningsmodell och att myndighetsstyrelserna i större utsträckning bör efterlikna ledningen av privata företag.

6 1995 års verksledningsbeslut

6.1 Riksdagspartierna

Efter valet 1994 och skiftet vid regeringsmakten var det åter dags för ett riksdagsbeslut i frågan om verksledningsmodell för de centrala ämbetsverken. I budgetpropositionen hade den socialdemokratiska regeringen markerat att den gjort "vissa allmänna överväganden" men att mer tid för utredning av frågan behövdes. Redan i budgetpropositionen redovisade dock regeringen möjliga ledningsformer för myndigheterna: enrådighetsverk med eller utan insynsråd, styrelse med fullt ansvar eller en styrelse enligt rådande modell. Möjligheten att återinföra partsammansatta styrelser övervägdes också.²⁷⁹ I den så kallade kompletteringspropositionen återkom regeringen till riksdagen i frågan, denna gång efter att ha gått igenom ledningsformerna för över 110 centrala förvaltningsmyndigheter. Resultatet blev ett förslag som innebar stor flexibilitet vid valet av ledningsmodell.²⁸⁰

Förslaget fick ett mycket blandat mottagande och gav upphov till en intressant parlamentarisk situation. I Konstitutionsutskottet fick regeringen bakläxa av samtliga ledamöter utom moderater och folkpartister. Socialdemokrater samt centerns, vänsterpartiets och miljöpartiets ledamöter²⁸¹ ville att den socialdemokratiska KU-gruppens reservation från 1994²⁸² skulle ligga till grund för beslutet.²⁸³ Motstånd mot regeringens förslag uppvisades också, som vi ska se i analysen nedan, i de yttranden över propositionen som KU fått in från andra utskott.²⁸⁴ I riksdagen röstade en stor majoritet för konstitutionsutskottets linje, endast moderater, folkpartister och en kds-ledamot, stödde regeringens förslag.²⁸⁵

Vilken linje som ska anses var den "socialdemokratiska" vid detta beslut är inte helt uppenbart. Mot bakgrund av att regeringens förslag fick "bakläxa" i KU och i omröstningen i riksdagen redovisar analysen både "regeringsförslaget" och "riksdagsförslaget". Med det sistnämnda avses det förslag som s-gruppen i riksdagen röstade för. Vid en skärskådan av de yttranden som inkom från andra utskott till KU visar det sig dessutom att socialdemokraterna förespråkade olika modeller, eller snarare olika varianter av samma modell, i olika utskott.²⁸⁶ De skillnader som förelåg mellan socialdemokratiska utskottsgrupper kommer därför att diskuteras närmare i analysen. Flera av riksdagspartierna uppvisar i likhet med socialdemokraterna en, om än ej direkt splittrad, så åtminstone mångfacetterad bild i det undersökta materialet.

²⁷⁹ Prop 1994/95:100 bil 8 s.11

²⁸⁰ Prop 1994/95:150 bil 7 s.114f Frågan om intresserepresentation i styrelserna utreds nu av den så kallade Förvaltningspolitiska kommissionen.

²⁸¹ KDS hade ingen ledamot i KU.

²⁸² Se föregående kapitel

²⁸³ Bet 1995/96: KU 1 s.1 och s.12

²⁸⁴ KU hade berett samtliga utskott tillfälle att yttra sig (se bet 1995/96: KU 1 s.1) Yttranden inkom från Finans-, Skatte-, Justitie-, Lag-, Socialförsäkrings-, Social-, Kultur-, Trafik-, Jordbruks-, Arbetsmarknads- och Bostadsutskottet. För yttrandena se bet 1995/96: KU 1 s.15ff

²⁸⁵ Dvs de röstade för m:s och fp:s reservation i KU. Rösternas fördelning i riksdagen blev 204 för utskottet (140 s, 19 c, 18 v, 18 mp samt 19 kds) och 89 för reservationen (66m, 22 fp samt 1 kds) se prot 1995/96:28 s.70

²⁸⁶ Bara till viss del beror detta på att vissa utskott enbart uttalade sig om myndigheter inom deras politiska område och därmed yttrade sig endast om vilken modell de ansåg passa just dessa myndigheter. Finans-, Justitie-, Lag-, Social-, Jordbruks- och Bostadsutskottet uttalade sig om propositionens riktlinjer i allmänhet. se bet.1995/96:KU 1 s.7. Justitieutskottet är ett exempel på utskott som enbart yttrade sig över myndigheter inom "sitt" område, i detta fall BRÅ. Se bet 1995/96:KU 1bil s.19

6.1.1 Socialdemokraterna

Den socialdemokratiska regeringen delade i stor utsträckning den uppfattning av rådande omständigheter som dess borgerliga företrädare beskrivit i sin proposition 1994.²⁸⁷ Någon klart uttalad idé om myndigheternas självständighet finns inte i det undersökta materialet. Regeringen tog fasta på regeringens behov av att styra myndigheterna. Detta behov kunde variera. (se nedan) Förvaltningens uppgift gick enligt den socialdemokratiska regeringen inte att entydigt definiera. Myndigheterna verkade inom ett brett verksamhetsfält, var av olikartad karaktär och hade olika förutsättningar. Ständiga strukturella och organisatoriska förändringar präglade förvaltningens verksamhet och dess inriktning kunde snabbt förändras. I likhet med den borgerliga regeringen tillskrevs internationalisering och EU-medlemskapet stort inflytande över förvaltningens funktionssätt, förändringar samt över de ökade krav på styrning och samordning som ställdes på regeringen. Den socialdemokratiska regeringen delade också sina företrädares åsikt att en klar och tydlig ledningsfunktion utan tvivel om var ansvaret inför regeringen låg var en viktig utgångspunkt för val av ledningsmodell.²⁸⁸ Styrningen av myndigheterna kopplades tydligt samman med val av ledningsmodell (se nedan). I övrigt diskuterades inte olika styrningsformer.

Den socialdemokratiska regeringens slutsatser vad gällde hur frågan om ledningsformer skulle behandlas mot denna bakgrund skilde sig dock från deras företrädares. Istället för att ensidigt förorda enrådighetsverk ansåg den socialdemokratiska regeringen att flexibilitet skulle vara principiell utgångspunkt; ledningsform skulle väljas enligt vilket mått av styrning som en verksamhet och dess mål ansågs behöva. Regeringens styrningsbehov kunde variera mellan myndigheter och över tid. Ledningsformer för olika myndigheter kunde också bytas ut om det ansågs motiverat av effektivitets- eller styrningsskäl.²⁸⁹ Två huvudalternativ föreslogs, enrådighetsverk, med eller utan insynsråd, och verksstyrelse. Båda modellerna skulle vid behov kunna anpassas efter omständigheterna. Enrådighetsverken skulle kunna kompletteras med kollektiva beslutande organ för särskilda frågor. Lekmannastyrelser ansågs kunna garantera värden som samhällelig insyn och medborgerligt inflytande. I de fall där varianten med delad ledningsfunktion, verkschef och verksstyrelse, valdes poängterade regeringen att ansvarsfördelningen måste formuleras tydligt i myndighetens instruktion.²⁹⁰ De två huvudmodellerna kunde enligt regeringen förekomma i olika varianter. När behovet av direkt och tydlig styrning fanns och då politiska beslut måste genomföras utan dröjsmål, skulle enrådighetsmodellen väljas. När det bedömdes vara "av allmänt intresse" skulle demokratisk insyn i enrådighetsverken uppnås genom att regeringen tillsatte insynsråd. För myndigheter med stort finansiellt eller annat självständigt ansvar och/eller myndigheter som arbetade under "affärsliknande förhållanden" borde modellen med en totalt ansvarig styrelse väljas. Vid stort behov av insyn, råd, stöd eller där bredd och mångfald ansågs viktigt skulle styrelsemodellen med delat ansvar mellan verkschef och styrelse införas.²⁹¹

Regeringen öppnade också dörren för ett framtida återinförande av intresserepresentation i styrelserna. Intresseavvägning och samförstånd mellan arbetsmarknadens parter ansågs värdefullt. Frågan behövde dock utredas närmare och något förslag om återinförande lämnades därför inte.²⁹² Viktigt att notera är att det är arbetsmarknadens parter som diskuteras, inte intresserepresentation generellt.

²⁸⁷ Dvs prop 1993/94:185

²⁸⁸ Prop 1994/95:150 bil 7 s.115 och s.120.

²⁸⁹ Prop 1994/95:150 bil 7 s.120f

²⁹⁰ Prop 1994/95:150 bil 7 s.121

²⁹¹ Prop 1994/95:150 bil 7 s.115

²⁹² Prop 1994/95:150 bil 7 s.115

De socialdemokratiska ledamöterna i KU beskrev det svenska förvaltningssystemet som "unikt" med dess möjligheter till insyn. Någon betoning på regeringens styrningsmöjligheter gjordes inte. Förvaltningens uppgift ansågs vara att fullgöra de uppgifter den politiska sfären ålade myndigheterna, att förverkliga politiska mål inom ramen för tilldelade resurser.²⁹³ Samhällelig insyn och medborgerligt inflytande var värden som betonades. Regeringens förslag ansågs i och för sig vara en förbättring av 1994 års beslut eftersom det inte "låste sig" vid enrådighetsmodellen, men saknade en viktig dimension: lekmannainflytandet.²⁹⁴ Olika styrningsformer diskuterades inte.

Den ståndpunkt som intogs i frågan om verksledningsmodell var att det förslag som socialdemokraterna lagt i sin reservation mot KU:s betänkande 1994²⁹⁵ skulle ligga tillgrund för riksdagens beslut. Lekmannastyrelse och verkschef skulle alltså vara huvudmodell, argumenten var att lekmannainflytandet kunde garantera samhällelig insyn och medborgerligt inflytande.²⁹⁶ En oklarhet måste här påpekas. I reservationen från 1994 framhöll socialdemokraterna att det delade ansvaret mellan verkschef och styrelse måste upphöra och att styrelserna skulle vara ensamt ansvariga för verksamheten.²⁹⁷ På den punkten hade socialdemokraterna i KU nu ändrat sig ställde sig bakom regeringens förslag att ensamt ansvariga styrelser främst skulle övervägas för de myndigheter som hade ett stort finansiellt eller annat ansvar eller arbetade under affärsliknande förhållanden. Att delat ansvar måste vara klart angivet i myndighetsinstruktionen ställde sig utskottets s-ledamöter också bakom.²⁹⁸

I likhet med regeringen ansåg riksdagens socialdemokrater att intresserepresentation i styrelserna var värdefullt och utgick från att denna fråga skulle återkomma på dagordningen.²⁹⁹

I genomgången av de yttranden som inkom till KU från andra utskott räknar jag till fem, något varierande, socialdemokratiska ståndpunkter. Bland de utskott som uttalade sig om riktlinjerna i allmänhet tillstyrkte två, Jordbruks- och Justitieutskotten, propositionen.³⁰⁰ Lagutskottet föredrog en huvudmodell med totalt ansvariga styrelser. Ansvarsfrågan var ett av argumenten, andra var att medborgerlig insyn och inflytande garanterades.³⁰¹ Bostadsutskottet intog ståndpunkten att lekmannastyrelser var viktiga för värden som medborgerligt inflytande och samhällelig insyn, och att modellen även i fortsättningen skulle vara ett alternativ.³⁰² Finans- och Socialutskotten ansåg att lekmannastyrelser skulle användas i större utsträckning än vad regeringen föreslog. Argumenten var samma som bland annat Bostadsutskottet anförde.³⁰³ Bland de utskott som endast uttalade sig om de modeller regeringen föreslog för myndigheter inom deras respektive område framhölls också vikten av att styrelsemodellen även framledes skulle väljas. Trafikutskottet menade att totalt ansvariga styrelser skulle leda myndigheter med stora samhällsåtaganden. Medborgerligt inflytande och

²⁹³ Bet 1995/96: KU 1 s.1

²⁹⁴ Bet 1995/96: KU 1 s.12

²⁹⁵ Se s.43f

²⁹⁶ Bet 1995/96: KU 1 s.12

²⁹⁷ Bet 1993/94: KU 42 s.12

²⁹⁸ Bet 1995/96: KU 1 s.12

²⁹⁹ Bet 1995/96: KU 1 s.13

³⁰⁰ För Justitieutskottet resp Jordbruksutskottet se bet 1995/96: KU 1 bil s.19ff resp s.39 Skatteutskottet godkände också propositionens riktlinjer. Detta faktum nämns av någon anledning inte i KU:s betänkande. En möjlig förklaring är att Skatteutskottet inte utvecklade eller redovisade sitt resonemang utan "enbart" meddelade att det tillstyrkte propositionen. Bet 1995/96: KU 1 s.7 och bil s.18

³⁰¹ Bet 1995/96: KU 1 bil s.24

³⁰² Bet 1995/96: KU 1 s.bil s.45

³⁰³ För Finansutskottet resp Socialutskottet se bet 1995/96: KU 1 bil s.15f resp s.32

samhällsinsyn var argument.³⁰⁴ Samma argument återfinns i Arbetsmarknadsutskottets yttrande³⁰⁵ samt i Kulturutskottet som framhöll lekmanstyrelser som ett bra alternativ även i framtiden.³⁰⁶ Även de utskott som uttalade sig generellt om riktlinjerna förespråkade i stor utsträckning någon form av styrelse för myndigheter inom deras område.³⁰⁷

6.1.2 Moderaterna

Moderaterna diskuterade inte myndigheternas självständighet explicit i det undersökta materialet. Däremot upprepades synpunkten från föregående års debatt att regeringen bör kunna styra förvaltningen tydligare, argumenten var de förändrade förutsättningar som internationalisering, EU-medlemskap och budgetstyrning som diskuterats tidigare.³⁰⁸ Klarare ansvarsförhållanden var önskvärda. Förvaltningens uppgift beskrevs som att vara regeringens "förlängda arm", att implementera politiska beslut.³⁰⁹

Moderaterna i KU ansåg att den socialdemokratiska regeringens proposition i stort överensstämde med 1994 års riksdagsbeslut och ställde sig därför bakom förslagen. Argumenten var att både kraven på tydliga ansvarsförhållanden och på medborgerlig insyn kunde tillgodoses.³¹⁰

Även om de moderata ledamöterna i riksdagen röstade för sin reservation mot KU:s betänkande och därmed i stor utsträckning ställde sig bakom regeringens förslag, fanns en viss spridning av ståndpunkter också bland olika moderata utskottsgrupper. I Finansutskottet agerade moderaterna som sina partivänner i KU.³¹¹ I Socialutskottet ställde sig moderaterna bakom propositionen men ansåg det viktigt att frågan om huruvida enrådighetsmodellen medförde tillräcklig grad av insyn och påverkan från allmänna intressen, efter en provotid utreddes. Myndigheterna på området hade en verksamhet som krävde insyn och förankring. Parlamentariska styrelser ansågs kunna bidra till detta.³¹² I Skatte- och Jordbruksutskotten ställde sig moderaterna bakom propositionen i dess helhet³¹³ och lämnade alltså frågan om intresserepresentation okommenterad.(se nedan) I fem utskott hävdade moderaterna att 1994 års riksdagsbeslut borde ligga fast. Argumenten för enrådighetsmodellen var klar och tydlig ansvarfördelning och ledningsfunktion. Insyn i verksamheterna kunde ske genom olika rådgivande organ. Intressenter kunde beredas utrymme i icke beslutsfattande organ.³¹⁴ Enbart i Kulturutskottet intog moderaterna klart uttalat ståndpunkten att lekmanstyrelser kunde vara värdefulla.³¹⁵ Om vi för ett ögonblick erinrar oss tidigare moderata inlägg ter sig detta inte särskilt förvånande: kultursektorn var i moderaternas ögon betjänt av "pluralism" och kunde därmed undantas från huvudregeln enrådighetsverk.

³⁰⁴ Bet 1995/96: KU 1 bil s.36

³⁰⁵ Bet 1995/96: KU 1 bil s.43

³⁰⁶ Bet 1995/96: KU 1 bil s.34

³⁰⁷ T ex Justitieutskottet som yttrade sig över BRÅ:s ledningsform och Socialutskottet som med argumentet att myndigheter vars verksamhet i stor utsträckning rör utsatta bör förses med styrelser. Bet 1995/96: KU 1 bil s.19ff resp s.32.

³⁰⁸ Prot 1995/96: 28(d) s.9f

³⁰⁹ Prot 1995/96:28(d) s.10

³¹⁰ Bet 1995/96: KU 1 s.13f

³¹¹ Bet 1995/95: KU 1 bil s.17

³¹² Bet 1995/96: KU 1 bil s.33

³¹³ Bet 1995/96:KU 1 bil s.18 resp s.39

³¹⁴ Bet 1995/96: KU 1 bil s.21f(Justitieutskottet), s.26 (Lagutskottet), s.37 (Trafikutskottet, uttalade sig ej generellt), s.44 (Arbetsmarknadsutskottet, uttalade sig ej generellt) samt s.46 (Bostadsutskottet).

³¹⁵ Bet 1995/96: KU 1 bil s.34

Den moderata reservationen mot KU:s betänkande var dock inte helt okritisk till regeringens förslag. Att intresserepresentation i verksledningarna åter övervägdes var enligt moderaterna allvarligt. Förvaltningen måste styras utan hänsyn till organisationer eller andra särintressen, folkvalda organ var bäst lämpade att utöva medborgerlig insyn och kontroll.³¹⁶

6.1.3 Folkpartiet

Folkpartiets debattinlägg överensstämde i stort, och var i stor utsträckning gemensamma, med moderaternas. I riksdagen röstade folkpartisterna för ovan beskrivna reservation mot KU:s betänkande.³¹⁷ Den skillnad i ståndpunkter gentemot moderaterna som folkpartiet uppvisade i utskotten kan beskrivas som att folkpartiet i mindre utsträckning ansåg att 1994 års enrådighetsmodell skulle behållas som huvudmodell och i större utsträckning såg lekmannastyrelser som en alternativ ledningsform. I Lagutskottet ansåg folkpartiet att regeringens proposition var bra eftersom den erbjöd flexibilitet och inte förordade en viss modell. Styrelsemodellen skulle även i framtiden anses vara en användbar ledningsform enligt folkpartiet.³¹⁸ I Arbetsmarknads- och Bostadsutskotten anslöt sig folkpartiet till socialdemokraternas linje.³¹⁹ Folkpartiet höll fast vid sin negativa inställning till intresse-representation i myndighetsledningarna.³²⁰

6.1.4 Kristen demokratisk samling

Kristdemokraternas linje i debatten kring 1995 års verksledningsbeslut var på intet sätt klarare än någon av de andra partiernas. I riksdagsvoteringen ställde sig dock kds-ledamöterna bakom KU:s betänkande.³²¹ Att behovet av lekmannainflytande genom styrelser i ledningen för myndigheterna garanterade värden som medborgerligt inflytande och samhällelig insyn kan alltså sägas vara kds ståndpunkt och argument. Mot denna bakgrund kan slutsatsen dras att kristdemokraterna bytt ståndpunkt sedan tiden vid regeringsmakten. Intressant att notera är dock att kds i flera utskott gjorde gemensam sak med moderater och folkpartister som, med vissa förbehåll, ställde bakom propositionen.³²² I ett fall förordades 1994 års beslut.³²³

6.1.5 Centerpartiet

Om kristdemokraterna är svåra att ge entydig beskrivning av är det desto lättare att behandla deras forna regeringskollega centerpartiet. Centern hade klart bytt ståndpunkt i frågan om verksledningsmodeller Centern ställde sig bakom KU:s betänkande och ansåg alltså att huvudregeln från verksledningsbeslutet 1987, verksstyrelse och verkschef, skulle återinföras och välkomnade ett återinförande av intresserepresentation i verksledningarna.³²⁴ Studerar vi de olika utskottens yttranden närmare finner vi att centerpartiet i majoriteten av fall förordade

³¹⁶ Bet 1995/96: KU 1 s.13f

³¹⁷ Prot 1995/96: 28 s.70

³¹⁸ Bet 1995/96: KU 1 s.26

³¹⁹ Bet 1995/96: KU 1bil s.43 resp s.45

³²⁰ Bet 1995/96: KU 1 s.13f, bil s.17

³²¹ Prot 1995/96: 28 s.70.

³²² Detta gäller för Finans-, Skatte- och Socialutskotten. Se bet 1995/96: KU 1 bil s. 17, s.18 resp s.33

³²³ Justitieutskottet. Bet 1995/96: KU 1 bil s.21

³²⁴ Bet 1995/96: KU 1 s.12f

styrelsemodeller av olika slag och att argumenten för styrelser var att trygga samhällelig insyn och medborgerligt inflytande.³²⁵

6.1.6 Vänsterpartiet

Vänsterpartiet uttryckte i debatten sin förtjusning över att KU skapat "en spärr mot de krafter som nu vill minska det demokratiska inflytandet och insynen inom statsorganen."³²⁶ Idén om den politiserade förvaltningen uttrycktes också i debatten i en attack mot 1994 års beslut som enligt vänsterpartiet innebar att "det förment avpolitiserade och rationella, ofta mätt efter inskränkta marknadsprinciper, skall vara dominerande."³²⁷ Inga förändringar av vänsterpartiets syn på förvaltningen som ett forum för demokrati och politik hade alltså inträffat sedan beslutet 1994.

Den ståndpunkt vänsterpartiet intog i KU och i omröstningen i riksdagen var att principen med verksstyrelse och verkschef skulle återinföras som huvudmodell. Argumenten var att denna modell bäst kunde garantera samhällelig insyn och medborgerligt inflytande.³²⁸ Vänsterpartiets agerande i de andra utskotten var i det närmaste identiskt med centerpartiets.³²⁹ Särskilt intressant att notera är i min mening hur vänsterpartiet inte, jämfört med tidigare debatter, längre markerade sitt motstånd mot intresserepresentation i förvaltningsmyndigheternas ledningar. Istället för att som vid tidigare diskussioner om intresserepresentation protestera och framhålla den parlamentariska lekmannastyrelsen, ställde sig vänsterpartiet bakom KU:s positiva värdering av intresserepresentation.³³⁰ Visserligen innehöll KU:s betänkande inget förslag om ett direkt återinförande och vänsterpartiets tystnad kanske ska förstås i ljuset av detta. En åtminstone lika rimlig tolkning är att vänsterpartiets var positivt inställt till intresserepresentation vid denna tidpunkt eftersom partiet på intet sätt tog tillfället i akt att reservera sig eller på annat sätt hävda motsatsen.

6.1.7 Miljöpartiet

Miljöpartiet uttalade sig i samband med beslutet om hur de såg på förvaltnings uppgift så till vida att de påpekade att det var viktigt att göra skillnad på privat och offentlig verksamhet. I den senare skulle större samhällsinflytande finnas. Tydlighet och "raka beslutskedjor" var också viktiga värden. Miljöpartiet var av åsikten att dessa principer kunde kombineras och upprätthållas också med lekmannastyrelsemodellen.³³¹

Miljöpartiet intog ståndpunkten att huvudmodell för de statliga myndighetsledningarna borde vara verksstyrelse och verkschef. Argumenten var att värden som samhällelig insyn och medborgerligt inflytande på detta sätt kunde tryggas.³³² Styrelse i olika varianter var

³²⁵ Som exempel kan nämnas att modellen med styrelse och verkschef framhölls bland annat för myndigheter på jordbruksområdet och arbetsmarknadsområdet. (Bet 1995/96: KU 1 bil s.s.40 resp s.43) Ståndpunkterna att totalt ansvariga styrelser skulle införas i vissa myndigheter eller generellt framfördes i Trafikutskottet resp Lagutskottet (bet 1995/96: KU 1 s.36 resp s.24)

³²⁶ Prot 1995/96:28 (d) s.12

³²⁷ Prot 1995/96:28(d) s.12

³²⁸ Bet 1995/96: KU 1 s. 12. För omröstningsresultatet se prot 1995/96: 28 s.70

³²⁹ Bet 1995/96: KU 1 bil Jämför till exempel agerandet i Lagutskottet (s.24f), Socialutskottet (s.32), Jordbruksutskottet (s.39f) samt Arbetsmarknadsutskottet (s. 43f).

³³⁰ Bet 1995/96: KU 1 s.13

³³¹ Prot 1995/96:28 s.13

³³² Bet 1995/96: KU 1 s.12 mp röstade för KU:s betänkande i riksdagen se prot 1995/96: 28 s.70

miljöpartiets ståndpunkt i de olika utskotten utom i Skatteutskottet³³³ och Finansutskottet. I det sistnämnda reserverade sig miljöpartiet gemensamt med moderaterna, folkpartiet och kristdemokraterna och ställde sig bakom regeringens proposition bortsett från dess innehåll vad gällde intresserepresentation.³³⁴

6.2 Sammanfattande analys

Debatten kring riksdagsbeslutet 1995 ger ett splittrat intryck. Trots detta går det att i viss mån urskilja de olika partiernas huvudlinjer. Minst problematiskt är det att ge en sammanfattande bild av moderaterna och folkpartiet. Deras ståndpunkter och argument hade inte förändrats sedan debatten 1994. En viss gradskillnad mellan de två partierna fanns dock, folkpartiet var mer benäget att inbegripa lekmanastyrelser som en alternativ ledningsmodell. De argument som anfördes för enrådighetsmodellen var att krav på tydlig ansvarsbild och insyn möjliggjordes. Kraven på en tydligare styrning av förvaltningen och kopplingen mellan ledningsmodell och andra styrningsformer kvarstod sedan debatten 1994. Förvaltningens uppgift beskrevs i termer av implementering av politiska beslut.

Centerpartiet hade sedan regeringsåren helt bytt ståndpunkt. Istället för att betona myndigheternas självständighet framhölls samhällelig insyn och medborgerligt inflytande. Förvaltningens uppgift skulle vara att förverkliga politiska intentioner inom ramen för tilldelade resurser. Lekmanastyrelse var den ledningsform som bäst kunde garantera insyn i förvaltningen. Intresserepresentation var ett värdefullt inslag och ett återinförande kunde vara aktuellt. Socialdemokraterna (förutom regeringen) resonerade i stor utsträckning på samma sätt som centern. Vänsterpartiet delade också dessa uppfattningar med den skillnaden att myndigheternas självständighet betonades. Som påpekats ovan var vänsterpartiets inställning om än inte aktivt positivt till intresserepresentation så åtminstone inte, som vid tidigare, uttalat negativ. Kds hade sedan regeringsåren i likhet med centern bytt ståndpunkt även om detta i kds fall inte var lika entydigt som för centerns del. Miljöpartiets ovanliga närvaro i materialet möjliggör slutsatsen att partiet vid detta tillfälle förespråkar lekmanastyrelser som huvudmodell med samma argument som centern och socialdemokraterna.

³³³ Bet 1995/96: KU 1 bil s.18

³³⁴ Bet 1995/96: KU 1 bil s.17

7 Idealtyper i debatten om verksledningsmodeller

De slutsatser som efter analysen kan dras om debattörernas idéer om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen och om ledningsmodeller ska här presenteras i termer av de idealtyper som presenterades i teoriavsnittet. Dessa formulerades med utgångspunkt i idealen rättssäkerhet, representativitet och effektivitet. Som påpekades i teoriavsnittet kunde utfallet av analysen bli att det inte entydigt gick att kategorisera debattörerna. Så är också fallet. En anledning är att materialet vad gäller miljöpartiet, ny demokrati, LRF och i viss mån kds, är för magert för att några långtgående slutsatser ska kunna dras. Ett annat skäl är att analysen visat att debattörerna i stor utsträckning använder sig av alla tre idealen i sin argumentation.

Ett intressant resultat är att partier och organisationer i större utsträckning anammar en blandform av de tre idealtyperna på den övergripande analysnivån än i frågan om ledningsmodell. Partier och organisationer tenderar också att i större utsträckning "vara överens" om frågorna om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen. En rimlig tolkning av detta resultat är att vissa frågor, som till exempel myndigheternas självständighet enligt regeringsformen inte ifrågasätts i sak. Analysen visar snarare att tolkningar och betoningar resulterar i gradskillnader mellan debattörerna. Ytterligare ett intressant resultat är att olika debattörer kan inta samma ståndpunkt men att deras argumentation kan hämtas från skilda idealtyper. Ett tydligt exempel på detta är socialdemokraterna respektive LO:s och TCO:s argumentation för intresserepresentation i beslutande verksstyrelser där socialdemokraternas övergripande argument är effektivitet medan organisationernas betoning är representativitet.

Effektivitet är ett slags metaargument i debatten. Debattörerna är överens om att förvaltningen bör vara effektiv men att detta inte på grund av verksamhetens art bör vara det främsta värdet. Det går inte enligt debattörerna att jämställa förvaltningen med affärsdrivande verksamhet med vinst som främsta mål. De borgerliga regeringspartierna efterlyser dock, på samma sätt som ny demokrati och LO, att statsförvaltningen i större utsträckning anammar det privata näringslivets ideal. I debatten inför beslutet 1987 använder socialdemokraterna effektivitet som argument för delegering av beslutsfattande till förvaltningen, medan moderaterna, folkpartiet och centern resonerar tvärtom. En klar gräns mellan politik och förvaltning innebär att den politiska sfären inte belastas med verkställande, administrativa uppgifter eller förvaltningen med politiskt beslutsfattande.

Att förvaltningen ska verka i enlighet med folkviljan är debattörerna eniga om, *representativitet* är alltså också det ett ideal som anammas av alla. Den stora skillnaden mellan debattörerna ligger i hur representativitet skall åstadkommas. Denna skillnad kan uttryckas som frågan om var politiska beslut ska fattas men även har ytterligare en nyans i debatten. Det visar sig nämligen att flera debattörer delar uppfattningen att delegering av beslutsfattande till förvaltningen är en nödvändighet och att frågan därför måste formuleras som vem som ska fatta denna typ av beslut i *förvaltningen*. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet är de partier som konsekvent förespråkar att politiska beslut kan fattas i förvaltningen om detta sker under insyn och kontroll av medborgerligt omdöme och samhällelig insyn. Förvaltningen kan alltså fatta politiska beslut så länge den är representativ och fungerar som en kanal för folkviljan. Den ledningsmodell som förespråkas är därför lekmannastyrelser. Moderaterna, folkpartiet, samt centern och kds så länge de satt i regeringen, anser att representativiteten garanteras genom att det politiska beslutsfattandet förbehålls de folkvalda organen. Måste beslutsfattande ändå delegeras ska ansvaret ges en enrådig chef eftersom denna ledningsmodell möjliggör för de folkvalda organen att kontrollera vad som sker med den makt de avhånt sig. På samma sätt kan skillnaden mellan dessa två "läger" vad gäller frågan hur förvaltningen ska styras

uttryckas. De borgerliga partierna, förutom i viss mån folkpartiet, betonar i större utsträckning vikten av väl preciserat, formellt beslutsfattande som styrmedel än socialdemokraterna och vänsterpartiet som har en mer pragmatisk syn på ramlagstiftning och informella kontakter. Vad gäller informella kontakter beror skillnaden till viss del på bedömningen av informella kontakterns möjligheter att påverka förvaltningen. Folkpartiet och socialdemokraternas inlägg kan tolkas som att informella kontakter inte har någon möjlighet att påverka myndigheternas självständiga beslutsfattande. Kring frågan huruvida intresseorganisationerna kan anses skapa representativitet i förvaltningen råder en i det närmaste total enighet bland partierna. Moderaterna, folkpartiet, ny demokrati, vänsterpartiet och, under regeringsåren, centern och kds är alla negativt inställda till korporativt beslutsfattande. Socialdemokraternas inställning var konsekvent den att intresseorganisationerna kunde underlätta genomförandet av politiken på arbetsmarknads- och jordbruksområdet men att inget allmänt intresse av intresse-representation fanns. Den socialdemokratiska ståndpunktens främsta argument kan därför sägas vara effektivitet: genom att skapa en arena för konfliktlösning underlättas den politiska sfärens och förvaltningens arbete. TCO och LO är de enda bland de undersökta debattörerna som hävdar intresseorganisationernas möjlighet att företräda breda samhällslager och på så sätt skapa en representativ förvaltning. SAF intar den rakt motsatta ståndpunkten, att organisationerna bör bevaka särintressen.

Rättssäkerheten ifrågasätts inte heller av någon av debattörerna. Den slutsats som kan dras är att moderaterna, folkpartiet och centern dock i större utsträckning än socialdemokraterna och vänsterpartiet använder rättssäkerhet som ett argument i debatten. Tydligast framstår rättssäkerhetsidealet i den borgerliga argumentationen mot ramlagstiftning i debatten inför beslutet 1987 men även indirekt i den betoning på tydliga ansvarsförhållanden som förs fram som en av enrådighetsmodellens fördelar. Organisationerna hanterar idealet på samma sätt som partierna generellt och ifrågasätter inte dess vikt.

Jämförelsen över tid visar att flera debattörer ändrar ståndpunkt och argumentation under den undersökta perioden. Två tydliga förändringar kan urskiljas. Den första är centern och kds agerande före (vad gäller centern), under och efter tiden vid regeringsmakten. Vid beslutet 1987 är centern ett av de partier som tydligast anammar rättssäkerhetsskolans ideal i frågor som rör relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen. (Vad gäller ledningsmodell är partiet dock otydligt.) Under regeringsåren följer centern och kds den borgerliga linjen. När socialdemokraterna återtar makten blir kds agerande en smula otydligt och vacklande. Centern däremot gör en helomvändning och ansluter sig till den socialdemokratiska synen. Ambitionen är inte här att förklara debattörernas agerande. Det är dock svårt att avhålla sig från att spekulera en smula i framförallt centerns agerande. Drar man sig till minnes den interna splittring som röstsiffrorna i riksdagen 1994 antyder kan centerns beteende under regeringsåren tolkas som en eftergift till regeringskollegorna.

Den andra förändring över tid som kan urskiljas rör idéer om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen vad gäller myndigheternas självständighet. Generellt sett utmanar ingen av debattörerna den självständighet myndigheterna åtnjuter enligt regeringsformen, även om tolkningen av främst RF 11:7 diskuteras. Hur de närmar sig frågan, vilken betoning de lägger på självständigheten, varierar dock. En intressant slutsats är att partier i regeringsställning i större utsträckning än partier i opposition betonar regeringens behov av att styra snarare än myndigheternas självständighet. Denna förändring framstår till exempel vid en jämförelse mellan socialdemokraterna och moderaterna 1987 och 1994. En slutsats relaterad till hur regeringen bör styra förvaltningen kan också dras om oppositionspartiets benägenhet att anklaga regeringar för att sträva efter att minska myndigheternas självständighet och använda dolda påtryckningsmedel i styrningen av förvaltningen.

Analysen visar att debattörerna i stor utsträckning i sitt resonemang gör en koppling mellan den mer övergripande synen på relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen och mellan olika ledningsmodeller. Exempel på idén om att styra genom en viss ledningsmodell eller att en viss ledningsmodell underlättar styrning finns.

Avslutningsvis diskuteras varje parti och organisation för sig vad gäller vilken eller vilka idealtyper som de kan anses anamma i sin argumentation. Denna sammanfattande beskrivning tar fasta både på de idéer som är konsekventa under den undersökta tidsperioden och på blandformer och avvikelser. Slutsatserna sammanfattas i figur 4 (jmf figur 2 s.10)

Socialdemokraternas idéer kan i stor utsträckning hänföras till representativitetsskolan. Även då myndigheternas självständighet betonas, eller kraven på effektivitet är höga så är idén om det medborgerliga inflytandet och den samhälleliga insynen i förvaltningen närvarande. I val av ledningsmodell, lekmannastyrelse, är argumenten genomgående representativitetsrelaterade. Intressant att notera är dock att argumentet för intresseorganisationernas deltagande i beslutande styrelser är effektivitet snarare än representativitet: den uttalade idén är att regeringen skall undvika konflikter mellan parterna på arbetsmarknaden och jordbruksområdet.

Moderaternas idéer kan vid beslutet 1987 beskrivas i termer av rättssäkerhetsskolan. Myndigheternas självständighet betonas, rättssäkerhet förs fram som ett argument för styrning genom generellt, precist utformat beslutsfattande och för att förvaltningen inte ska ägna sig åt politiska avvägningar. Samma argument återkommer för ledningsmodellen enrådighetsverk och för den negativa inställningen till intresserepresentation i beslutande organ. Kraven på tydlig ansvarsfördelningen är frekventa även under efterföljande beslut. I regeringsposition och även under debatten 1995 förändras moderaternas idéer så att de snarare betonar regeringens styrningsbehov och effektivitet än myndigheternas självständighet. Inställningen till mer informella kontakter mellan regeringen och den enrådige chefen välkomnas. Moderaternas idéer kategoriseras sammanfattningsvis som en blandform mellan rättssäkerhet- och representativitetsskolan där klara ansvarsförhållanden framhålls. De folkvaldas makt utövas enligt den parlamentariska styrningskedjan där förvaltningen i hög grad bör vara neutralt implementerande.

Folkpartiet kan sammanfattningsvis beskrivas som en blandform av socialdemokraterna och moderaterna. I regeringsställning och i viss utsträckning i debatten 1995 betonas regeringens styrningsbehov och kraven på effektivitet. Rättssäkerhetsskolan slår igenom i val av ledningsmodell. Folkpartiet vill dock lyfta fram den politiska sfärens kontroll- och insynsbehov och menar att icke beslutande lekmannastyrelser kan fungera som "politiska utlöpare". Representativitet i förvaltningen åstadkoms genom att den politiska sfären styr och genom granskande parlamentariskt sammansatta organ. Intresseorganisationer ges inget beslutsfattande utrymme.

Centerpartiets betoning ligger i debatten inför 1987 års beslut på rättssäkerhetsskolans idéer. Vad gäller ledningsmodell och intresserepresentation är dock centern otvetydig. Under regeringsåren sällar sig partiet till sina kollegor i regeringen även om det vid 1994 års beslut finns en tendens till splittring. När partiet åter är i opposition sker en markant omsvängning så att partiets idéer klart kan uttryckas i termer av representationsskolan. Inställningen till intresseorganisationer är nu positiv.

Vänsterpartiet håller en konsekvent betoning på de ideal representativitetsskolan förespråkar. Särskilt tydligt framgår idén om politiskt beslutsfattande i förvaltningen och vikten av folkviljans genomslag. Genom att kombinera delegering med parlamentariskt sammansatta lekmannastyrelser garanteras representativitet. Intresseorganisationer är dock inte lämpade att förvalta folkets makt i förvaltningen. På denna punkt är vänsterpartiet konsekvent vid alla undersökta tidpunkter utom vid beslutet 1995.

Kristdemokraterna uppvisar under regeringsåren samma blandform av de olika skolorna som moderaterna. I debatten 1995 anammās dock representativitetsskolan idéer i större utsträckning och en positivt inställning till intresserepresentation kan skönjas. Det är svårt att tydligare än så sätta en etikett på partiet.

Ny Demokratis inlägg i debatten är korta och behandlar få av de frågor som debatten tagit upp. Helt klart är dock att ideal som effektivitet så som det formuleras i marknadstermer är önskvärda enligt partiet. Intresseorganisationer och politiker i förvaltningsledningarna är inte att rekommendera. Materialet är sparsmakat vad gäller argument för dessa ståndpunkter. Det framgår dock att risken med politiska och intressebaserade ledningar är dessa inte kan vara opartiska. Detta argument kan i en generös tolkning av materialet hänföras till rättssäkerhetsskolan.

Miljöpartiet är konsekvent frånvarande i debatten. När de deltar kan de idéer som förespråkas hänföras till representativitetsskolan. En sådan slutsats bör dock tas med en rejäl nypa salt. Materialet är som påpekats mycket knapphändigt och för den delen i viss mån motsägelsefullt.

SAF har idéer som konsekvent kan uttryckas i termer av rättssäkerhetsskolan. Det är svårt att dra några slutsatser om SAF:s syn på myndigheternas självständighet. Klarare är att förvaltningen inte skall ägna sig åt politiskt beslutsfattande och den skall styras genom precis formulerat, formellt beslutsfattande. Det bästa sättet att uppnå klara ansvarsförhållanden är att välja ledningsmodellen enrådighetsverk. Den politiska sfären skall ensam ansvara för verksamheten. Intresseorganisationernas uppgift är att bevaka särintressen. Något politiskt ansvar kan inte utkrävas av dem. Därför bör de inte vara representerade i beslutande ledningsorgan.

LO hävdar då de uttalar sig i frågan myndigheternas självständighet och är tveksamma till styrning av myndigheterna genom informella kontakter. Delegering genom ramlag och liknande är dock positivt enligt LO. Vilken förvaltningens uppgift bör vara är inte klart uttryckt i det undersökta materialet, men en tolkning av LO:s konsekventa idé om lekmannastyrelser med intresserepresentation ger vid handen att politiska bedömningar kan ske på förvaltningsnivå. Att förvaltningen skulle vara en arena för konfliktlösning är dock inte korrekt enligt LO som hävdar att intresseorganisationer verkar för breda intressen. Det är svårt att entydigt etikettera LO vad gäller idéer om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen. Dessa uppvisar drag av både rättssäkerhets- och representativitetsskolan. Vad gäller ledningsmodell och intresserepresentation är LO tydligt anhängare av representativitetsskolan. Effektivitet förekommer dock också som ett argument för intresserepresentation i myndighetsledningarna.

TCO uppvisar stora likheter med LO även om TCO:s idéer om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen mer entydigt är hämtade från representativitetsskolans idébas. Betoningen på regeringens styrning av myndigheterna och en vänligare inställning till informella kontakter som styrmedel är exempel på denna nyansskillnad. Rättssäkerhet och myndigheternas självständighet nämns dock även av TCO. I ledningsmodellsfrågan och frågan om intresserepresentation argumenterar TCO på samma sätt som LO.

LRF argumenterar inte principiellt vare sig vad gäller relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen eller i frågan om ledningsmodell. Intresseorganisationernas deltagande i förvaltningen är viktigt men behöver enligt *LRF* inte ske i beslutsfattande styrelser. För egen del kräver de dock medverkan i styrelser på jordbruksområdet.

| | | Rättssäkerhets- skolan | Representativitets- skolan | Effektivitets- skolan |
|---|-------------|-----------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|
| Myndigheternas självständighet | 1987 | m c LO TCO | s fp vpk TCO | m c |
| | 1992 | | | |
| | 1994 | m fp c kds s | m fp c kds s | |
| | 1995 | | s m fp c kds mp | s |
| Förvaltningens uppgift | 1987 | m fp c SAF LO | s fp vpk TCO | |
| | 1992 | | | |
| | 1994 | m fp c kds | vp TCO | m fp c kds |
| | 1995 | s m | s vp c kds mp | s |
| Styrnings- former | 1987 | m fp c vpk SAF LO | s fp TCO | |
| | 1992 | | | |
| | 1994 | s vp | m fp c kds | |
| | 1995 | | | |
| Lednings- modell | 1987 | m fp SAF | s vpk LO TCO | |
| | 1992 | | vp | |
| | 1994 | m fp c kds nyd SAF | s vp LO TCO | m fp c kds nyd LO |
| | 1995 | s m fp | s fp vp c kds mp | s |
| Intresse- organisationer | 1987 | m fp vpk SAF LRF | LO TCO LRF | s LO TCO |
| | 1992 | m fp c kds vp nyd SAF LRF | LO TCO LRF | s LO TCO |
| | 1994 | m fp c kds nyd SAF | LO TCO | LO TCO |
| | 1995 | m fp | | s vp c kds mp |

Figur 4 Partier och organisationer i den förvaltningspolitiska idédebatten

Käll- och litteraturförteckning

Otryckta källor

LO:s yttrande över SOU 1985:40, Dnr.1592,1593/85 Civildepartementet
LO:s yttrande över PM Finansdepartementet 920213, Dnr. 1062/92 Finansdepartementet
LO:s yttrande över SOU 1993:58, Dnr.3071/93 Finansdepartementet
LRF:s yttrande över SOU 1985:40, Dnr. 1592/85 Civildepartementet
LRF:s yttrande över PM Finansdepartementet 920213, Dnr 1062/92
SAF:s yttrande över SOU 1985:40, Dnr. 1592/85 Civildepartementet
SAF:s brev till statsministern 910214, Dnr. 1104/91
SAF:s yttrande över PM Finansdepartementet 920213, Dnr. 1062/92 Finansdepartementet
SAF:s yttrande över SOU 1993:58, Dnr. 3071/93 Finansdepartementet
TCO:s yttrande över SOU 1985:40, Dnr. 1592, 1593/85 Civildepartementet
TCO:s yttrande över PM Finansdepartementet 920213, Dnr. 1062/85 Finansdepartementet
TCO:s yttrande över SOU 1993:59, Dnr.3071/93 Finansdepartementet
ILO på internet <http://www.unicc.org/ilo/index.html>

Tryckta källor

Offentligt tryck

SOU 1983:39
SOU 1985:40
SOU 1990:44
SOU 1993:58
Sveriges grundlagar 1989 Regeringsformen

Riksdagstryck

Bet. 1986/87: KU 29
Bet. 1991/92: KU 36
Bet. 1993/94: KU 42
Bet. 1995/96: KU 1

Mot. 1986/87 K 105-111, 112-115
Mot. 1991/92 K 20-22
Mot. 1992/93 K 309-315
Mot. 1993/94 K 64-65, 501-506

Prop. 1986/87:99
Prop. 1991/92:123
Prop. 1993/94:185
Prop. 1994/95:100
Prop. 1994/95:150

Prot. 1986/87:122
Prot. 1991/92:123,124
Prot. 1993/94:116
Prot. 1995/96:28

Litteratur

- Bergqvist, Christina 1994. *Mäns makt och kvinnors intresse* (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, nr 121)
- Esaiasson, Peter 1993. Litteraturgranskning i Statsvetenskaplig tidskrift nr 2, årgång 96
- Hellevik, Ottar 1984. *Forskningsmetoder i sociologi och statsvetenskap* 3:e uppl.(Stockholm: natur och kultur)
- Hermansson, Jörgen 1993. *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige* (Stockholm: Norstedts Juridik)
- Hermansson, Jörgen; Svensson, Torsten och Öberg, PerOla 1995. *Politiska institutioner och strategiskt agerande. Projektansökan*. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, stencil)
- Holmström, Barry 1972. *Koreakriget i svensk debatt* (Uppsala: Tofters/Wretmans boktryckeri AB. Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala nr 61)
- Larsson, Reidar 1978. *Politiska ideologier. En antologi*. 4:e rev uppl (Stockholm: Almqvist&Wiksell Förlag AB)
- Lewin, Leif 1992. *Samhället och de organiserade intressena* (Stockholm: Norstedts Juridik)
- Linde, Claes 1982. *Departement och verk. Om synen på den centrala statsförvaltningen och dess uppdelning - i en förändrad offentlig sektor* (Stockholm: Stockholm studies in politics nr 21. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet)
- Lundquist, Lennart 1987. *Förvaltning och demokrati* (Stockholm: Norstedts juridikförlag)
- Lundquist, Lennart 1991. *Implementation steering. An actor-structure approach* (Lund: Studentlitteratur)
- Lundquist, Lennart 1992. *Förvaltning, stat och samhälle* (Lund: Studentlitteratur)
- Mellbourn, Anders 1979. *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän* (Stockholm: Liber förlag)
- Petersson, Olof och Söderlind, Donald 1988. *Svensk förvaltningspolitik* 2:a uppl (Uppsala: Diskurs förlag)
- Petersson, Olof och Söderlind, Donald 1992. *Förvaltningspolitik* (Stockholm: Publica)
- Petersson, Olof och Söderlind, Donald 1993. *Förvaltningspolitik* 2:a uppl. (Stockholm:Publica)
- Rothstein Bo (red) 1991. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. (Stockholm: SNS förlag)
- Rothstein, Bo 1992. *Den korporativa staten. Interesseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik* (Stockholm: Norstedts juridik)
- Vedung, Evert 1971. *Unionsdebatten 1905. En jämförelse mellan argumenteringen i Sverige och Norge* (Stockholm: Almqvist och Wiksell. Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala nr 57)
- Vedung, Evert 1977. *Det rationella politiska samtalet. Hur politiska budskap tolkas, ordnas och prövas* (Stockholm: Aldus/Bonniers)
- Öberg, PerOla 1994. *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten* (Acta Universitatis Upsaliensis Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala nr 122)

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.*

