



Politiska institutioner och strategiskt agerande 16

- *Det trafikpolitiska fallet*

Förvaltningsstyrelser - En arena för makt- och intressekamp

En studie av vägverkets förvaltningsstyrelse

Kristina Tidestav

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

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

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

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte och avgränsning	2
2. DEMOKRATINS DILEMMAN - PRINCIPPROBLEM OCH HYPOTESER.	4
3. BEGREPPSDISKUSSION OCH PRECISERADE FRÅGESTÄLLNINGAR	7
4. METOD	10
4.1 Valet av fall	10
4.2 Materialinsamling	10
5. RESULTAT OCH DISKUSSION	13
5.1 Sammansättningen av Vägverkets styrelse och frågan om intresse-representation	13
5.2 Styrelsearbetet i Vägverket och frågan om maktförhållandet mellan lekmän och tjänstemän	17
5.2.1 Lekmännens individuella resurser för styrelsearbetet	17
5.2.2 Styrelsearbetets organisation	20
5.2.3 Uppskattad makt	23
6. SLUTSATSER OCH HYPOTESPRÖVNING	25
7. SAMMANFATTNING	27
REFERENSER	28
BILAGA	30

1. INLEDNING

1.1 Bakgrund

"Att träda in i den svenska politikens värld är att komma in i ett litet inåtvänt rike i vilket besluten fattas i grupp, där yrkespolitiker, tjänstemän och ombudsmän hela tiden måste räkna med att ha med varandra att göra."¹ Citatet är hämtat från de amerikanska statsvetarna Hugh Heclos och Henrik Madsens beskrivning av svensk politik och ger en god bild av hur det svenska styrelseskicket faktiskt fungerade under en stor del av 1900-talet. Detta gällde inte minst inom förvaltningen, där detta kom till uttryck genom att lekmannastyrelser så småningom blev en dominerande ledningsform. Lekmannastyrelserna bestod i allmänhet av representanter för olika organiserade intressen, politiker och tjänstemän. Styrelserna skulle domineras av personer som var lekmän, dvs inte anställda vid den berörda myndigheten. De intressen som tilläts delta var de som bedömdes vara berörda av myndighetens verksamhet.² Mest känt är arbetsmarknadsorganisationernas representation i de styrelser vars myndigheter lyder under arbetsmarknadsdepartementet. På samma sätt har även andra typer av intressen funnits representerade i övriga myndigheters styrelser.

Under 1980-talet började dock lekmannastyrelserna att ifrågasättas. Bakgrunden var att Verksledningskommittén och Förvaltningsutredningen i sina betänkanden avseende förvaltningsmyndigheternas ledningsformer fastslagit att lekmannastyrelserna inte fungerade tillfredsställande. Kritiken gällde för det första de oklara förhållandena mellan styrelse och verkschef.³ Förvaltningsutredningen uttryckte detta på följande sätt: "Många myndighetsstyrelser tycks fortleva som mer eller mindre viljelösa referensgrupper åt verksledningen"⁴. För det andra kritiserades sammansättningen av styrelserna. Styrelserna ansågs till för stor del bestå av intresserepresentanter och till för liten del av ledamöter med kompetens inom områden av betydelse för myndigheternas verksamhet. För att komma tillrätta med dessa problem föreslogs två alternativa modeller för myndigheternas ledning. Den ena gick ut på att en styrelse med totalt ansvar utan intresserepresentation infördes medan den andra innebar en återgång till det sk enrådighetssystemet, där verkschefen ensam hade ansvaret för verksamheten.⁵ Verksledningsbeslutet 1987 innebar dock att bristerna som påpekats endast till viss del avhjälpes. För det första fastslogs att hänsynstagandet till personliga förutsättningar att klara ett styrelseuppdrag skulle öka vid sammansättningen av styrelser. Ett undantag gjordes dock för de styrelser vars myndigheter verkade inom områden där det fanns väldefinierade och motstående intressen. Att uppnå samförstånd på myndighetsnivå ansågs i dessa fall medföra så stora fördelar att principen om intresserepresen-

¹ Heclo - Madsen (1987), citat i Petersson (1989), s. 16.

² SOU 1993:58, s. 23.

³ Petersson - Söderlind (1993), s. 71. Se även Wockelberg (1996).

⁴ Petersson - Söderlind (1993), s. 71.

⁵ SOU 1985:40, s. 18f.

tation behövs.⁶ För det andra beslutades att förhållandet mellan verkschef och styrelse skulle klargöras.⁷

Det dröjde till början av 1990-talet innan någon genomgripande förändring av formerna för förvaltningsmyndigheternas ledning genomfördes. Den första förändringen skedde 1992 och innebar att riksdagen avskaffade intresserepresentationen i de myndighetsstyrelser där den tidigare bevarats. Beslutet motiverades med att intresserepresentationen innebar ett odemokratiskt gynnande av särintressen på bekostnad av allmänintresset och att den skapade otydliga ansvarsförhållanden mellan myndigheter och intresseorganisationer. Bakgrunden var att Svenska arbetsgivarförbundet (SAF) hade deklarerat att man avsåg att lämna vissa verkstyrelser och därmed blev det naturligt för den nu borgerliga regeringen att avskaffa även arbetstagarorganisationernas representation.⁸ Den andra förändringen var att riksdagen 1994 fastslog att enrådighetssystemet skulle vara huvudmodellen för förvaltningsmyndigheternas ledning men att styrelser med totalt ansvar i vissa fall kunde övervägas. Dessa fall gällde om myndigheten arbetade under affärsliknande förhållanden, hade ett stort finansiellt ansvar eller om myndigheten fungerade som chefsmyndighet för en regional organisation.⁹

1.2 Syfte och avgränsning

De förändringar som under senare år genomförts inom statsförvaltningen reser en rad frågor om hur de statliga myndigheterna fungerar i dag. I de förvaltningsmyndigheter där lekmannastyrelser fortfarande tillämpas som ledningsform är givetvis en central fråga hur lekmannasammansättningen ser ut. En annan minst lika central fråga gäller förhållandena mellan styrelse och verkställande ledning. *Syftet med föreliggande uppsats är dels att kartlägga lekmannasammansättningen i en förvaltningsstyrelse, dels att belysa maktförhållandet mellan styrelsens lekmän och den verkställande tjänstemannaledningen.* Har intresserepresentationen verkligen upphört eller företräder lekmanerna fortfarande identifierbara intressen? Spelar det i så fall ur demokratisk synvinkel någon roll, dvs har lekmanerna överhuvudtaget någon makt i förhållande till myndighetens tjänstemän eller är Förvaltningsutredningens konstaterande fortfarande i hög grad levande? Det är frågeställningar som kommer att behandlas i denna uppsats.

Undersökningen avgränsas till att endast gälla Vägverkets förvaltningsstyrelse. Vägverkets förvaltningsstyrelse har sedan 1 juli 1996 det totala ansvaret för Vägverkets verksamhet och under styrelsen är generaldirektören ansvarig för den löpande verksamheten. Styrelsen består för närvarande av åtta ledamöter inklusive generaldirektören och styrelsens ledamöter utses av regeringen. Dessutom har tre personalföreträdare närvaro- och yttranderätt i styrelsen.¹⁰ Förvaltningsmyndigheten som sådan har

⁶ Prop. 1986/87:99, s. 93.

⁷ Ibid., s. 82.

⁸ Prop. 1991/92:123, s. 13ff.

⁹ Prop. 1993/94:185, s. 14f.

¹⁰ Vägverkets organisationshandbok (1996), s. 11.

det övergripande ansvaret för frågor om väghållning och säkerhet i vägtrafiken. På verksamhetsnivå innebär det att Vägverket har fyra huvuduppgifter: att ansvara för att det statliga vägnätet underhålls och utvecklas, att genomföra projekteringar, byggande och underhåll, att bedriva myndighetsutövning genom att framta och tillämpa regler för trafikmiljö, fordon, körkort och yrkestrafik och att ansvara för hela vägtransportsystemets trafiksäkerhet, tillgänglighet, framkomlighet, effektivitet, miljöpåverkan m m.¹¹

¹¹ Ibid., s. 5ff.

2. DEMOKRATINS DILEMMAN - PRINCIPPROBLEM OCH HYPOTESER

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.¹²

Så beskriver regeringsformen i korthet statsskickets grunder. Den grundläggande tanken är demokratins idé om politisk jämlikhet. Alla medborgare ska ha lika stora möjligheter att påverka den offentliga politiken. I praktiken är det dock inte så. Vissa medborgare har större möjligheter att påverka än andra. Detta beror ytterst på att maktresurser är ojämnt fördelade. Kunskap, position, kontakter och ekonomiska resurser gör att vissa grupper är starkare politiskt än andra.¹³

I svensk politik har under många år en grupp utmärkt sig, nämligen de organiserade intressena. Representanter för intresseorganisationer med stort medlemsantal tilläts att delta i utformningen av den offentliga politiken. Dessa intresseorganisationers påverkansmöjligheter fanns i stort sett i alla beslutsprocessens stadier men främst i de beredande och verkställande. Ursprungligen fanns framför allt tre skäl för de organiserade intressenas deltagande i den offentliga politiken. För det första kunde organisationerna bidra med sakkunskap. För det andra fanns det ett behov av att legitimera besluten inför de berörda medborgarna och de organiserade intressenas medverkan var tänkt att underlätta denna process. Avslutningsvis sågs intesserepresentation i till exempel utredningar som en möjlighet att få de organiserade särintressena att även ta hänsyn till allmänintresset.¹⁴

I svensk politik finns dock ytterligare en resursstark grupp, nämligen den offentliga förvaltningens tjänstemän. Förvaltningstjänstemännen har dock i betydligt mindre utsträckning uppmärksammats i debatten. Skälet till det är framför allt att den offentliga förvaltningen under lång tid endast uppfattades som ett neutralt instrument för beredning och implementering av de politiska besluten. Det senaste decenniets förvaltningsforskning har dock slagit håll på denna föreställning. Förutom att förvaltningen har stora möjligheter att påverka andra delar av beslutsprocessen än de beredande och verkställande, så har förvaltningen fått en mer aktiv roll vid implementeringen av de politiska besluten än bara en mekaniskt verkställande. Det har varit nödvändigt att öka förvaltningens handlingsfrihet och övergå från detaljerad regelstyrning till målstyrning av förvaltningarna. Skälen till detta är flera. För det första saknar politikerna situationskännedom, vilket är en nödvändighet vid implementeringen av de politiska åtgärdsprogrammen. Regelstyrningen kan aldrig göras så precis, att alla situationer som kan uppstå redan förutses vid lagstiftningstillfället. För det andra saknar politikerna den sakkunskap som krävs för att fatta detaljerade politiska beslut och målstyrningen uppfattas som ett sätt att tillvarata tjänstemännens kompetens. Verksamheten är dessutom för omfattande för att politikerna ska kunna handha något annat än bara de stora och övergripande politiska frågorna. Detta inne-

¹² Riksdagen (1992), s. 53.

¹³ Hermansson m.fl. (1995), s. 1.

¹⁴ Rothstein (1992), s. 91 ff.

bär, att politikerna inte har något annat val än att delegera beslutanderätten till organ som uppfyller kraven på sakkunskap, situationskännedom och som har tillräckligt med tid, nämligen den offentliga förvaltningen.¹⁵

Detta resonemang utmynnar i att det demokratiska styrelseskicket står inför ett dilemma. Detta dilemma gäller förhållandet mellan demokrati och förvaltning och förvaltningsforskaren Eva Etzioni-Halevy belyser problemet på följande sätt:

... bureaucracy is becoming more and more independent and powerful and the rules governing the exercise of that power are not clearly defined; hence bureaucracy poses a threat to the democratic political structure and to the politicians who run it. And yet, a powerful, independent bureaucracy is also necessary for the prevention of political corruption and for the safeguarding of proper democratic procedures...¹⁶

Å ena sidan fordrar således den moderna demokratiska staten en självständig förvaltningsapparat men å andra sidan riskerar denna, om den börjar leva sitt eget liv, att utgöra ett hot mot de demokratiska principerna.

Försök att mildra denna konflikt mellan demokrati och förvaltning och därmed stärka den demokratiska kontrollen över förvaltningen, har inte saknats. Bland annat bör inrättandet av lekmannastyrelser inom statsförvaltningen ses i detta sammanhang. Bakgrunden var att de ledningsformer som tidigare funnits för förvaltningsmyndigheterna helt dominerats av tjänstemän. Under 1600-talet tillämpades den kollegiala modellen, vilken innebar att verkschefen och de högsta tjänstemännen gemensamt fattade myndighetens beslut. Systemet uppfattades dock som ineffektivt och under senare delen av 1800-talet inrättades istället enrådgighetsverk med beslutanderätten samlad hos verkschefen. Resultatet av tillämpningen av dessa ledningsmodeller blev att en allmän misstro mot tjänstemannaväldet inom förvaltningen spreds i samhället. En önskan om att råda bot på denna misstro kan härledas ur samtliga motiv som angavs för inrättandet av lekmannastyrelser inom statsförvaltningen. För det första var tanken att lekmännen skulle kunna tillföra sakkunskap till verksledningarna, vilken skulle utgöra ett komplement till den kunskap myndighetens tjänstemän besatt. För det andra förelåg ett behov av partsrepresentation. Det ansågs centralt att de grupper som särskilt berördes av myndighetens verksamhet tilläts påverka myndighetens beslut. Avslutningsvis betonades behovet av medborgerligt omdöme i verksledningarna. Den grundläggande tanken var att medborgerligt omdöme och medborgerlig insyn skulle motverka byråkratisk formalism och därmed fördjupa demokratin.¹⁷

Frågan är då om dilemmat mellan demokrati och förvaltning faktiskt mildrades av införandet av lekmannastyrelserna? Man behöver inte vara särskilt insatt i sakförhållandena för att förstå att lekmännen löper en stor risk att hamna i underläge gentemot myndighetens tjänstemän. En *hypotes* för denna uppsats är således att *myndighetens tjänstemän har makten i styrelsearbetet*.

¹⁵ Lundquist (1992), s. 81 ff.

¹⁶ Etzioni - Halevy (1983), citat i Lindquist (1991), s. 15.

¹⁷ Petersson - Söderlind (1993), s. 70 f.

En faktor som givetvis spelar stor roll för hur förvaltningsstyrelserna fungerar är lekmannasammansättningen. Genom att låta representanter för intresseorganisationer, att tillsammans med politiker och andra myndigheters tjänstemän, delta i de beslutande styrelserna får staten värdefull hjälp med att förankra förvaltningsbesluten hos medborgarna. Problemet är dock att intresserepresentationen bidrar till att ytterligare ett demokratiskt dilemma uppstår. Detta dilemma gäller förhållandet mellan demokrati och intresseorganisering och den amerikanske statsvetaren Robert A Dahl beskriver det på följande sätt:

The problem of democratic pluralism is serious however, precisely because independent organizations are highly desirable and at the same time their independence allows them to do harm.¹⁸

Å ena sidan är organisationsväsendet nödvändigt för att demokrati i stor skala överhuvudtaget ska vara möjligt. Men å andra sidan hotas demokratin om organisationerna blir för starka och lyckas driva igenom fördelar till den egna gruppen, vilka inte kommer majoriteten medborgare till del.

Hur stort detta dilemma mellan intresseorganisering och demokrati faktiskt är har under många år diskuterats i svensk politik. Företrädare för intresserepresentation i förvaltningsstyrelser har hävdats att deltagandet gör att särintressena övergår till att även ta hänsyn till allmänintresset. Om detta är fallet borde dilemmat vara litet. Motståndarna har däremot menat att intresserepresentanterna endast tillgodoser sina särintressen och att dilemmat därmed borde vara stort. Diskussionen resulterade för förvaltningsstyrelsernas del i att de organiserade intressenas deltagande slopades. Frågan är dock om dilemmat mellan demokrati och intresseorganisering verkligen upphörde i och med det. Det sitter fortfarande personer i förvaltningsstyrelserna som agerar på olika sätt. Uppsatsens andra *hypotes* blir således att det *fortfarande förekommer intresserepresentation i förvaltningsstyrelserna*.

¹⁸ Dahl (1992), s. 31.

3. BEGREPPSDISKUSSION OCH PRECISERADE FRÅGESTÄLLNINGAR

Inom samhällsvetenskapen är det vanligt att det råder oenighet mellan forskare om vilken innebörd begrepp bör ha. Det är därför viktigt att klargöra vad man avser med ett visst begrepp för att kunna avgränsa sitt sätt att använda det från andra sätt. Detta gäller givetvis även de begrepp som används i min undersökning, nämligen makt- och intressebegreppen och det kan nu vara på sin plats att precisera dem.

När det gäller maktbegreppet är det ett av samhällsforskningens mest omdebatterade begrepp och det finns därmed gott om förslag på hur det bör definieras. Ett förslag är att likställa makt med inflytande medan ett annat är att förknippa makt med någon form av tvång. En gemensam nämnare för samtliga definitioner är dock att makt är möjlighet att påverka.¹⁹ Denna allmänna definition av maktbegreppet kräver emellertid preciseringar och den presenterade teoriramen ger här viss vägledning. Det framgick där att möjligheten att påverka är beroende av vilka *resurser* man besitter. Dessa resurser kan vara av olika slag beroende på vilken arena man befinner sig på. Ekonomiska tillgångar är på marknaden en fullt tillåten resurs men på den politiska arenan är deras användningsområde begränsat. För politiskt inflytande är således de mer avgörande resurserna *kunskap*, *position* och *kontakter*. Men man kan inte förstå maktförhållandena inom en institution endast genom att studera hur dessa resurser är fördelade eftersom det finns ett *regelverk* som avgör hur dessa resurser kan användas. Detta regelverk är både av *formell* och *informell* karaktär. För politiska institutioner utgörs givetvis det främsta formella regelverket av lagstiftningen. Ofta regleras dock endast institutionernas verksamhet knapphändigt i lagar och förordningar. För att förstå institutionens arbetssätt krävs således även ett hänsynstagande till de informella regler som styr institutionen.

Med dessa allmänna preciseringar av maktbegreppet är det möjligt att presentera de frågeställningar som vägleder den del av undersökningen som behandlar maktförhållandet mellan lekmän och tjänstemän i förvaltningsstyrelsen. Vilka resurser förvaltningstjänstemännen besitter framgick i det förra kapitlet men däremot inte vilka resurser lekmännen besitter. Tanken med den första frågan är att kartlägga det. För att utöva kontroll över en förvaltningsstyrelse räcker det dock inte med att bara besitta resurser utan man måste även använda dem och den andra frågan syftar till att klargöra det. Den tredje frågan syftar till att avgöra hur förvaltningsstyrelsens formella och informella regelverk ser ut. Ambitionen med den fjärde frågan är undersöka vilket inflytande de berörda personerna uppskattar att förvaltningsstyrelsen har över verksamheten. De frågeställningar som ska besvaras är således:

1. Vilka resurser besitter lekmännen?
2. Använder lekmännen sina resurser?
3. Hur är styrelsearbetet organiserat?
4. Vilket inflytande anser lekmän och tjänstemän att styrelsen har över Vägverkets verksamhet?

¹⁹ Petersson (1991), s. 6f.

Begreppet intresserepresentation verkar vid en första anblick oproblematiskt att definiera. I proposition 1993/94:185 klargörs nämligen att med intresserepresentation i vissa statliga myndigheters styrelser, främst inom arbetsmarknadsområdet menas att företrädare för arbetsmarknadens parter utses som ledamöter efter att organisationerna ifråga nominerat dem.²⁰ Min mening är dock att denna definition avgränsar begreppet alltför mycket. Ett sätt att uppnå en mer heltäckande definition av begreppet intresserepresentation är att dela på det sammansatta ordet och definiera ordets två komponenter var för sig. När det gäller intressebegreppet erbjuder Filosofilexikonet en fruktbar definition. Begreppets politisk-filosofiska innebörd är en strävan efter att tillgodose dels vad man uppfattar som sina behov, dels de behov man faktiskt har, oavsett om man är medveten om dem eller inte.²¹ Representation innebär rätt och slätt en samling företrädare.²² Tillämpas dessa definitioner på begreppet intresserepresentation erhålls en användbar definition. Med intresserepresentation avses således en samling företrädare som strävar efter att tillgodose, dels *vad de uppfattar* som sina behov, dels de behov de *faktiskt har*, oavsett om de är medvetna om dem eller inte. Det är framför allt två saker som skiljer denna definition från den propositionen erbjöd. För det första specificerar den inte vilka företrädare det handlar om. Det kan vara företrädare för arbetsmarknadens parter men det kan också vara företrädare för andra mer obestämda intressen. Denna egenskap hos definitionen måste dock sägas både vara en fördel och en nackdel. Det är en fördel eftersom intressekonstellationerna inte alltid på förhand är givna men också en nackdel eftersom intresserepresentation i egentlig mening endast kan sägas föreligga om de representerade intressena på något sätt berörs av verksamheten som myndigheten ifråga bedriver. Av den anledningen bör den skapade definitionen av intresserepresentation preciseras med detta tillägg. För det andra fokuserar den skapade definitionen på ledamöternas agerande för att avgöra huruvida intresserepresentation föreligger. För att intresserepresentation ska föreligga i propositionens bemärkelse krävs endast att organisationerna nominerar kandidater till styrelseuppdraget, oavsett om ledamöterna sedan företräder organisationen under styrelsesammanträdet eller inte. Det kan visserligen spela roll för ledamotens agerande vem som nominerat denne men i så fall är det snarare ledamotens bakgrund som styr agerandet.

Slutsatsen av detta resonemang blir att man inte bör tolka intresserepresentation som antingen svart eller vitt utan att det kan finnas olika grader av intresserepresentation i förvaltningsstyrelserna. Maximal intresserepresentation skulle i så fall föreligga om ledamöterna har sin bakgrund inom vissa intresseområden och såväl företräder som aktivt försvarar dessa intresse i styrelsen. Viss intresserepresentation skulle föreligga om ledamöterna företräder och försvarar intressen i styrelsen utan att ha sin bakgrund inom dessa intresseområde, eller tvärtom. På motsvarande sätt föreligger ingen intresserepresentation om ledamöterna inte har sin bakgrund inom identifierbara intresseområden och varken företräder eller försvarar dessa intresse i styrelsen.

Denna diskussion om intresserepresentationsbegreppets innebörd utmynnar i att fyra frågeställningar är intressanta att ställa till materialet för att kartlägga intresseförhållan-

²⁰ Prop. 1993/94:185, s. 6.

²¹ Filosofilexikonet (1988)

²² Svenska Akademiens ordlista (1986)

dena i förvaltningsstyrelsen. Den första frågan syftar till att undersöka om lekmännen i styrelsen överhuvudtaget kan föras till några identifierbara intresseområden, som påverkas av Vägverkets verksamhet. Ambitionen med den andra frågan är att belysa om lekmännen själva ser sig i styrelsen som företrädare för några intresseområden, som kan sägas vara berörda av Vägverkets verksamhet. Syftet med den tredje frågan är att, i enlighet med definitionen av intesserepresentation, undersöka om de övriga lekmännen upplever att en lekman i styrelsen företräder något intresseområde, oavsett om denne är medveten om det eller inte. Tanken med den sista frågan är att kartlägga om lekmännen också strävar efter att tillgodose intressen i styrelsen, som kan sägas vara berörda av Vägverkets verksamhet. De frågor som ska besvaras är sålunda:

- 1. Vilken bakgrund har lekmännen?*
- 2. Vilka anser lekmännen själva att de företräder i Vägverkets styrelse?*
- 3. Hur ser lekmännen på varandra ur representationssynpunkt?*
- 4. Anser lekmännen att deras främsta roll i styrelsen är att tillgodose ett intresse?*

4. METOD

4.1 Valet av fall

I avgränsningen framgick att undersökningen endast skulle gälla en förvaltningsstyrelse, nämligen Vägverkets. Valet av fall gjordes dock inte slumpmässigt utan utifrån en genomtänkt idé. Tanken var att det vore intressant att välja en styrelse vars förvaltningsmyndighet verkar inom en sektor där det är oklart vilka intressekonstellationer som finns eftersom detta angreppssätt skulle utmana intresserepresentationshypotesen i största möjliga utsträckning. Det handlade då således inte om att välja en förvaltningsstyrelse som lyder under arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde eftersom det står klart att intressegrupperna utgörs av arbetsgivare å ena sidan och fackföreningar å andra sidan. En betydligt intressantare sektor verkade då trafiksektorn vara eftersom den utmärker sig som ett område med mindre enhetliga intressegrupper och det skulle kunna tänkas att en helt annan typ av intressen gör sig gällande, nämligen regionala.

Även om trafiksektorn var inringad kvarstod fortfarande problemet vilken förvaltningsstyrelse som skulle väljas inom detta område. Maktfrågeställningen gav dock viss vägledning eftersom det borde vara intressant att välja en styrelse vars förvaltningsmyndighet är tillräckligt gammal för att beslutsstrukturerna ska ha "satt sig". Dessutom borde valet falla på en verksamhet som berör ett stort antal medborgare. En förvaltningsmyndighet som uppfyller dessa två kriterier är Vägverket och dess förvaltningsstyrelse framstod som det naturliga fallet att studera.

Det hade givetvis varit önskvärt ur jämförelsesynpunkt om undersökningen kunnat utvidgats till att gälla fler förvaltningsstyrelser. Det har dock inte varit praktiskt möjligt eftersom intensiva fallstudier är tidskrävande att genomföra. Valet av antal analysenheter handlar således i stor utsträckning om att göra ett val mellan att antingen samla in mycket information på djupet eller litet information på bredden. Detta innebär i sin tur att man indirekt gör ett val mellan generaliserbarhet och validitet²³, där validitetsaspekten prioriterats i min undersökning.

4.2 Materialinsamling

En annan faktor som inverkar på valet av antalet analysenheter är källmaterialets tillgänglighet. Finns källmaterialet tillgängligt oberoende av undersökningen som genomförs kan undersökningen omfatta fler analysenheter än om författaren själv måste skapa källmaterialet.²⁴ I min undersökning är huvuddelen av materialet av det senare slaget eftersom den till största delen bygger på resultaten av en enkät- och intervjuundersökning samt en observationsstudie. Enkätundersökningen omfattade sex lekmän och tre personalföreträdare i Vägverkets styrelse och, efter att två påminnelser

²³ Assarson - Svensson (1995), s. 50.

²⁴ Ibid., s. 51.

sänts ut, besvarade samtliga tillfrågade enkäten.²⁵ Personalföreträdarna inkluderades dock endast i undersökningen för att bidra med information om lekmännen och för att möjliggöra intressanta jämförelser mellan deras svar och lekmännens. Enkäten har egentligen sina främsta fördelar vid extensiva undersökningsuppläggningar eftersom den gör det möjligt att nå relativt många människor. Anledningen till att den tillämpas i denna undersökning är helt enkelt att det var mest praktiskt. Respondenterna är nämligen mycket upptagna personer och dessutom spridda geografiskt över hela landet. Nackdelen med denna materialinsamlingsmetod är att frågeställaren inte kan kontrollera om respondenten uppfattar frågorna rätt. Enkätundersökningen omfattade dock inte styrelsens ordförande, generaldirektören och styrelsens sekreterare. Dessa aktörer ansågs vara extra centrala för förståelsen av makt- och intresseförhållandena i styrelsen och intervjuades därför. Intervjuerna genomfördes vid direkta möten i Borlänge, Stockholm och Kristiansstad. Samtalen spelades in på band och renskrevs därefter. Dessutom intervjuades en person på Finansdepartementet om vilka regler som finns för sammansättning av statliga styrelser.

Till samtliga lekmän användes samma frågeformulär. I intervjuen med styrelsens ordförande utelämnades dock ett par frågor, vilka framgår av analysen. Utgångspunkten vid såväl enkät- som intervjufrågornas konstruktion var att frågorna skulle vara enkelt formulerade och så långt som möjligt kopplade till sammanträdessituationen för att respondenterna skulle känna igen sig. I en fråga frångicks dock denna princip och sex av lekmännen, generaldirektören och personalföreträdarna ombads att uppskatta styrelsens inflytande. Detta sätt att mäta makt är ganska vanskligt eftersom det inte framgår vilken innebörd respondenterna lägger i begreppet. Men som komplement till sättet att mäta makt genom faktaupplysningar kan det ändå vara användbart. När det gäller svarsalternativen bestod enkäten både av öppna och bundna svarsalternativ. Vid sammanställningen av resultaten av identifierades enkätsvaren.

Att undersökningen i huvudsak baseras på resultaten från en enkät- och intervjuundersökning påverkar givetvis resultatens validitet. För att klargöra hur det förhåller sig med resultatens validitet bör en diskussion utifrån de källkritiska kriterierna, samtid, beroende, centralitet och tendens, föras.²⁶ Vad avser samtidskriteriet är det i denna undersökning inte något problem eftersom respondenterna i huvudsak uttalar sig om den nuvarande situationen. Detsamma gäller för beroendekriteriet eftersom respondenterna är ursprungskällan och för centralitetskriteriet eftersom respondenterna uttalar sig om sin egen uppfattning och inte om någon organisations eller dylikt. En tillämpning av tendenskriteriet ger dock vid handen att det kan finnas risk för att resultaten inte alltid är sanningsenliga. Respondenterna ombads nämligen i stor utsträckning att värdera såväl sina egna insatser som förvaltningsstyrelsens, vilket riskerar att leda till att respondenterna känner sig hotade och därmed förvränger sanningen. Detta gäller framför allt maktfrågorna eftersom respondenterna borde ha kunnat utläsa ur frågorna vad undersökningen syftade till.

²⁵ Enkätfrågorna redovisas i bilaga.

²⁶ Assarson - Svensson (1995), s. 38.

För att hantera tendensproblemet kompletterades analysen med en observationsstudie och med studier av styrelseprotokoll från 1996. Problemet med styrelseprotokollen är dock att de i allmänhet är ganska knapphändiga. Det går visserligen att utläsa om de behandlade ärendena är av informativ eller beslutande karaktär samt om styrelsen i beslutsärenden beslutat i enlighet med föredragande tjänstemans förslag men inte i vilken utsträckning lekmännen deltar. För att undersöka det genomfördes en observationsstudie under ett styrelsesammanträde i Kristiansstad den 12 december 1996. Det finns framför allt två problem med observationsstudier.²⁷ För det första finns det, om observationen genomförs öppet, en risk för att aktörerna påverkas av observatören och ändrar sina beteenden. Denna typ av påverkan bedöms dock i min observationsstudie som att ha varit ganska liten. Visserligen visste de närvarande att jag genomförde en undersökning av styrelsen men de verkade inte uppmärksamma mig alls. För det andra finns det alltid en risk för att observatören inte uppfattar allt som händer. För att minimera denna risk användes ett strukturerat observationsschema, där typ av ärende och antal frågor och synpunkter för varje lekman noterades. I övrigt gjordes vissa allmänna anteckningar. För min del finns det dock ytterligare ett problem med observationsstudien, nämligen att eftersom bara ett styrelsemöte observerades kan det ha utgjort ett undantag. För att avhjälpa detta problem hade det givetvis varit önskvärt om observationsstudien hade kunnat utvidgats till att omfatta fler styrelsemöten. Det har dock inte varit praktiskt möjligt eftersom antalet styrelsemöten, under den tid som avsatts till uppsatsskrivandet, är begränsat. Istället har problemet hanterats genom att slutsatserna aldrig endast baseras på observationsstudiens resultat.

²⁷ Ibid., s. 32.

5. RESULTAT OCH DISKUSSION

5.1 Sammansättningen av Vägverkets styrelse och frågan om intresserepresentation

I det tredje kapitlet presenterades de fyra frågeställningar som ska besvaras för att ett välgrundat svar ska kunna ges på frågan huruvida intresserepresentation förekommer i Vägverkets förvaltningsstyrelse. Den första uppgiften består i att undersöka om lekmännen kan förknippas med några identifierbara samhällsområden som kan ha ett intresse av Vägverkets verksamhet. En genomgång av lekmännen i styrelsen ger vid handen att de är sju till antalet. Styrelsens ordförande är Monica Sundström som sedan 1990 är Landstingsförbundets VD. Tidigare har hon arbetat bland annat som statssekreterare i kommunikationsdepartementet, som gatudirektör i Stockholm och som generaldirektör för väg- och trafikinstitutet. Förutom styrelseuppdraget i Vägverkets styrelse är hon styrelseledamot i AB Tipstjänst och har tidigare bland annat varit ordförande i Linjeflyg AB och Öresundsdelegationen samt ledamot i Kommunikationsforskningsberedningen.²⁸ Detta innebär således att ordföranden har en stor del av sin bakgrund inom trafiksektorn men också att hon för närvarande är chef för ett förbund som organiserar viktiga avnämnan för Vägverkets verksamhet, nämligen landstingen. Styrelsens vice ordförande heter Lennart Hagelin och är företagsledare i skogsindustrikoncernen STORA. Hagelin är dessutom styrelseordförande i Svenska Dagbladet och styrelseledamot i bland annat industrikoncernen Incentive AB, fastighetsbolaget Prifast AB, försäkringsbolaget Skandia, detaljhandelskoncernen Axel Johnson AB och Uppsala universitet.²⁹ Sammanfattningsvis kan således sägas att styrelsens vice ordförande har sin bakgrund inom det privata näringslivet som består av en mängd aktörer som är beroende av Vägverkets verksamhet.

De övriga lekmännen i Vägverkets styrelse är Anitha Bondestam, Nina Jarlbäck, Mats Lindberg, Agneta Ståhl och Gun Hägglund. Anitha Bondestam är sedan 1992 generaldirektör för datainspektionen. Tidigare har hon bland annat varit kommunikationsminister och lagman i Kammarrätten i Stockholm. Förutom styrelseuppdraget i Vägverkets styrelse är Bondestam styrelseledamot i det statliga bolaget SVEDAB, som ansvarar för de svenska landanslutningarna till Öresundsbron, och i Swebus AB samt vice ordförande i Dramaten.³⁰ Det innebär således att Bondestam har rötter inom kommunikationsområdet men ännu djupare rötter inom området offentlig förvaltning. Nina Jarlbäck är kommunfullmäktiges ordförande i Eskilstuna kommun och dessutom vice ordförande i Länstrafiken Södermanland samt styrelseledamot i Länsstyrelsen Södermanland.³¹ Vissa kopplingar till trafiksektorn finns således även här men framför allt måste nog Nina Jarlbäck sägas ha sin bakgrund inom det kommunala området och kommuner berörs mycket av Vägverkets verksamhet. Gun Hägglund har under många

²⁸ Vem är det 97? (1996)

²⁹ Incentive AB (1996), s. 40.

³⁰ Vem är det 97? (1996)

³¹ Vägverkets styrelsemedlemmar

år varit verksam i Cykelfrämjandet, som arbetar för ett cykelvänligare Sverige och är för närvarande riksordförande i organisationen. Dessutom är hon journalist, författare och översättare.³² Hägglunds koppling till trafiksektorn är alltså att hon arbetar för cyklisterna, som påverkas mycket av Vägverkets verksamhet. Agneta Ståhl är docent i trafikteknik vid Lunds tekniska högskola och dessutom medlem i Transport research board och National research council i USA.³³ Ståhl har således sin bakgrund inom såväl trafiksektorn som högskoleområdet. Avslutningsvis är Mats Lindberg riksdagsman för socialdemokraterna och sitter dessutom i näringsutskottet och i talmanskonferensen. Innan han blev riksdagsman arbetade han som ombudsman för LO-förbundet Metall.³⁴ Frågan är då hur man ska se på Lindbergs bakgrund. Att han är politiker råder det ingen oklarhet om men det är däremot oklart vilken sektor man ska föra honom till eftersom han både kan sägas komma från riksdag och regering.

Denna genomgång visar att samtliga lekmän har sin bakgrund inom identifierbara samhällsområden. Lekmännen kommer från näringsliv, offentlig förvaltning, forskningsområdet, organisation, kommun- och landstingsvärlden samt riksdag eller regering beroende på hur man ser det. Av dessa kan fyra sägas komma från områden med intresse av Vägverkets verksamhet, nämligen näringslivet, Cykelfrämjandet och kommun- och landstingsvärlden. Med tanke på att det inte ska förekomma någon intresserepresentation i förvaltningsstyrelser längre kan styrelsens sammansättning verka en aning konstig eftersom den till viss del speglar de intresseområden som på ett eller annat sätt berörs av Vägverkets verksamhet. Men faktum är att det faktiskt är meningen. Tillsammans med kriterierna personlig kompetens och jämn könsfördelning utgör det de kriterier som ska uppfyllas vid sammansättning av styrelser. Det som skiljer detta från principen om intresserepresentation som förut tillämpades är alltså inte att lekmännen inte rekryteras från olika berörda intressen utan att lekmännen förväntas träda in i en annan roll i styrelsearbetet, där hänsyn bara tas till den egna kompetensen och inte till det egna intresseområdet. Till viss del är det således en förutsättning för att beredas plats i styrelsen, att man har sin bakgrund inom ett specifikt intresseområde, men mandatet som erhålls är personligt.³⁵

Med de spelreglerna blir det för frågan om intresserepresentation extra centralt att undersöka hur lekmännen uppfattar sina styrelseuppdrag. På frågan vem lekmännen anser sig företräda i Vägverkets styrelse visar enkät- och intervjusvaren att det inte råder någon enighet bland lekmännen. Två av respondenterna uppger att de företräder "ägaren", staten, genom kommunikationsdepartementet medan en ser sig som industriföreträdare och en annan som representant för Cykelfrämjandet. Av de resterande tre respondenterna lämnar en det entydiga svaret att man inte företräder någon utan att mandatet är personligt medan två avger flera svar på frågan. Samtidigt som de anser sig ha ett personligt mandat upplever de sig också som företrädare för vissa samhällsområden, nämligen i det ena fallet för forskarvärlden och i det andra fallet för både socialdemokraterna och kommunerna. Det råder som synes bland vissa lekmän en

³² Vem är det 97? (1996)

³³ Vägverkets styrelsemedlemmar

³⁴ Riksdagens årsbok 1995/96.

³⁵ Hammarberg 1996.

viss oklarhet om vem man företräder i sitt uppdrag i Vägverkets styrelse. Dessutom ser vissa lekmän sig, i motsats till statsmakternas avsikt, som företrädare för vissa intressen i Vägverkets styrelse. Dessa intressen kan dock i varierande utsträckning sägas vara berörda av Vägverkets verksamhet. Industrin i allmänhet har ett behov av ett fungerande vägnät samt att byggvaruindustrin har ett intresse av att få avsättning för sina produkter vid vägbyggen. För kommunerna gäller att ett bra vägnät kan locka företagsetableringar, vilket i sin tur skapar nya arbetstillfällen för kommunernas invånare. Dessutom skapar statliga vägbyggen arbetstillfällen för kommuninvånare. Cykelfrämjandet har ett intresse av att en säkrare cykeltrafikmiljö skapas. Däremot är det svårare att konstatera något samband mellan forskarvärlden i allmänhet och Vägverkets verksamhet. Lika svårt är det finna en koppling mellan socialdemokraterna och Vägverkets verksamhet.

Inkluderas personalföreträdarnas svar på frågan i analysen framkommer en intressant skillnad. Av de tre personalföreträdarna svarar två att de företräder Vägverkets personal i allmänhet medan den tredje uppger att han företräder de av Vägverkets anställda som är medlemmar i en viss fackförening. Det föreligger således inte någon oklarhet om vem man företräder. Mot detta resonemang kan invändas att personalrepresentanterna har ett annat uppdrag i styrelsen än lekmännen. Deras uppgift är ju att företräda ett intresse, nämligen personalen. Min mening är dock att det i grund och botten handlar om samma sak, nämligen statsmakternas direktiv. För personalföreträdarna finns en förordning som reglerar personalrepresentanternas uppdrag medan någon motsvarande formell reglering av lekmännens uppdrag inte existerar.

Avslutningsvis ska något sägas om de respondenter som lämnat svaret att de företräder "ägaren", staten, genom kommunikationsdepartementet. En tolkning av svaret ger vid handen att det är oklart vad respondenterna egentligen menar. Det första problemet består i att "ägaren", staten, inte företräds av kommunikationsdepartementet utan i det här fallet av regeringen. Antingen är det "ägaren", staten, genom regeringen eller kommunikationsdepartementet respondenterna anser sig företräda. Det andra problemet utgörs av att även om respondenterna i sina svar menar att de företräder regeringen är innebörden av svaret oklar. I enlighet med principen om självständiga ämbetsverk får regeringen styra förvaltningsmyndigheterna med lagstiftning men inte påverka myndighetens verksamhet på annat sätt. Om respondenterna anser att de sitter som regeringsföreträdare i Vägverkets styrelse kan det till viss del innebära ett brott mot den principen, som till och med är grundlagsfäst. Nu var nog inte respondenternas avsikt att svaret skulle få denna innebörd utan snarare att markera vem uppdragsgivaren är. Denna tolkning av respondenternas svar innebär för analysens del att frågan om vem de faktiskt företräder i styrelsen fortfarande är en öppen fråga.

Av detta resonemang framgår således att respondenterna har lite olika uppfattningar om vem man anser sig företräda i Vägverkets styrelse. Vissa respondenter upplever sig som företrädare för vissa intresseområden medan andra inte gör det. Den presenterade definitionen av intesserepresentation visade dock att även om respondenten inte själv upplever att man företräder ett intresse kan man omedvetet göra det. Det är därför viktigt att undersöka hur lekmännen uppfattar varandra ur representationssynpunkt. Av

enkät- och intervjusvaren framgår dock att det är svårt att dra några slutsatser om lekmännens uppskattningar av varandra. Två av lekmännen har valt att inte besvara frågan och svaret som återigen förekommer hos två respondenter är "ägaren". Troligen vill respondenterna även här endast påpeka vem lekmännens uppdragsgivare är.

Av de resterande tre lekmännens svar kan ändå vissa gemensamma drag skönjas. Samtliga anger att det finns kommunföreträdare i styrelsen, medan två respondenter även uppfattar att det finns lekmän som företräder en intresseorganisation och en myndighet i styrelsen. Två av respondenterna nämner också att det i styrelsen finns företrädare för ett politiskt parti. Till detta kan den tredje respondentens svar knytas eftersom denne nämner att det i styrelsen finns en representant för antingen riksdag eller regering. Längre sträcker sig dock inte enigheten. En av respondenterna nämner också företrädare för forskning medan en annan uppfattar att det finns näringslivsföreträdare i styrelsen. Dessa uppfattningar har också en av de två personalföreträdare som har besvarat frågan. Dessutom nämner denna personalföreträdare att det finns företrädare från såväl den politiska sfären som från en intresseorganisation i styrelsen. En uppfattning som även stöds av den andra personalföreträdaren som besvarat frågan.

Av svaren som de fem respondenterna lämnat kan två relevanta slutsatser dras. För det första bekräftas den tidigare analysens resultat. En lekman såg sig bland annat som företrädare för kommuner samtidigt som en stor del av styrelsens medlemmar också upplever att det finns en kommunföreträdare i styrelsen. En annan lekman upplevde sig bland annat som representant för forskarsidan samtidigt som en del av styrelsens medlemmar även tycker att företrädare för forskarvärlden finns i styrelsen. En tredje lekman såg sig som representant för Cykelfrämjandet samtidigt som vissa styrelsemedlemmar också uppfattar att det finns en företrädare för en intresseorganisation i styrelsen. Avslutningsvis uppfattade en lekman sig som industriföreträdare samtidigt som en del av styrelsens medlemmar visserligen inte upplever att det finns en representant för industrin men däremot för näringslivet. För det andra har ytterligare två samhällsområden framkommit. Vissa av styrelsens medlemmar upplever nämligen att det finns politiker- och myndighetsföreträdare i styrelsen. Detta resultat måste dock tolkas med viss försiktighet. Skälet till detta är att respondenternas uppskattningar av varandra kan vara baserade på felaktiga grunder. Respondenterna kan ha uppskattat varandra utifrån vilken bakgrund man faktiskt har och inte, som meningen var, utifrån vem man anser att personen företräder i styrelsen.

Vi är nu framme vid frågan som ställer det hitillsvarande resonemanget på sin spets, nämligen om lekmännen agerar som någon form av intressebevakare/intresseförsvarare i Vägverkets styrelse. Det handlar då om att klargöra vilken roll lekmännen själva främst upplever sig ha i styrelsen. Av enkät- och intervjusvaren framgår att samtliga lekmän utom en har lämnat fler än ett svar på frågan. Denna respondent ser som sin främsta uppgift att delta aktivt i ledningen av myndigheten. Detta svar lämnar ytterligare tre personer men det mest förekommande svaret, som sex av respondenterna avger, är att man ser sig som rådgivare till generaldirektören. Av de övriga svaren

framgår att tre personer också anser att de har en roll som granskare av myndighetens verksamhet samt att två respondenter upplever att de även har en roll som tillvaratare av särskilda intressen. De intressen respondenterna uppger att det handlar om att tillvarata är: forskning och oskyddade trafikanter. Detta innebär således att det öppet förekommer viss bevakning av intressen i styrelsen. I vilken utsträckning dessa lekmän bevakar intressena är dock svårt att avgöra eftersom båda respondenterna uppger att man har flera roller i styrelsen och det inte framgår av svaren vilken uppgift som prioriteras vid konflikter. De bevakade intressena kan dock i varierande utsträckning sägas vara berörda av Vägverkets verksamhet. Att de oskyddade trafikanterna direkt berörs av hur Vägverkets verksamhet utvecklas är lätt att förstå men att finna någon motsvarande direkt koppling mellan forskningssidan och Vägverkets verksamhet är svårare.

Resultatet av denna diskussion blir således att en lekman kan ses som bevakare av ett intresse som berörs av Vägverkets verksamhet i styrelsen. Bevakningen av intressen som berörs av Vägverkets verksamhet skulle dock kunna förekomma i högre utsträckning än vad som i analysen framgått eftersom det skulle kunna tänkas att respondenterna drar sig för att öppet ange att man ser som sin roll i styrelsen att tillvarata ett speciellt intresse.

5.2 Styrelsearbetet i Vägverket och frågan om maktförhållandet mellan lekmän och tjänstemän

5.2.1 Lekmännens individuella resurser för styrelsearbetet

Som tidigare framgått har forskning på området visat att förvaltningstjänstemännens resurser i allmänhet består av sakkunskap, situationskännedom och tid och att dessa resurser gör att de får ett övertag gentemot politikerna. I det här fallet kan resurserna antas vara av samma slag men det är inte politiker som tjänstemännen agerar mot utan lekmän. Det blir därför centralt för förståelsen av maktförhållandena i förvaltningsstyrelsen att undersöka vilka resurser lekmännen har att sätta emot tjänstemännens och om lekmännen kan att utnyttja dem för att utöva kontroll över styrelsen.

En resurs som är viktig för lekmännen att besitta är kunskap. För Vägverkets styrelses del innebär det för det första kunskap inom sakområdet trafik. För att undersöka hur många lekmän som besitter specifik kunskap inom sakområdet trafik tillfrågades lekmännen om på vilka grunder de utsågs till ledamöter i Vägverkets styrelse. Enkät- och intervjustavaren visar att tre respondenter upplever att de främst utsågs för att de besitter speciell kunskap inom sakområdet trafik. Av de resterande fyra respondenterna uppger tre att de främst utsågs för att de representerade olika intressen medan en anger en ledamotsplats i den socialdemokratiska gruppstyrelsen som grund. Detta innebär att knappt hälften av lekmännen utsågs för att de besatt speciella kunskaper inom sakområdet trafik.

För det andra är det viktigt att lekmännen besitter kunskap om innebörden av styrelseuppdraget för att förstå vad som förväntas av dem. Detta förutsätter någon form av förberedelse inför styrelseuppdraget. Av enkät- och intervjustvaren framgår att lekmännen har förberetts på olika sätt. Två respondenter uppger att de förbereddes genom allmän information medan en svarande informerades dels personligen av generaldirektören och dels av information från Kommunförbundet. En respondent erhöll ingen information alls om vad uppdraget innebar. De resterande tre lekmännen uppger att de personligen informerades av personer på kommunikationsdepartementet. En av dessa lekmän specificerar personen på kommunikationsdepartementet som statssekreteraren och upplyser om att informationen framför allt handlade om vilka frågor departementet önskade en starkare betoning på. Sammanfattningsvis kan således sägas att de flesta lekmännen förbereddes på något sätt, även om det inte har handlat om någon direkt utbildning av ledamöter.

Styrelseuppdraget i sig innebär givetvis att lekmännens kunskaper dels inom sakområdet trafik, dels om styrelseuppdragets innebörd ökar, oavsett om lekmännen besatt dessa kunskaper från början eller inte. Mängden kunskap är dock beroende av hur länge lekmännen innehaft uppdragen samt av i vilken utsträckning de varit närvarande på styrelsemötena. Rimligtvis har en lekman som innehaft styrelseuppdraget under lång tid och som också i hög utsträckning deltagit i styrelsemötena fått mer kunskap än en lekman som inte gjort det. Enkät- och intervjustvaren visar att fyra lekmän innehaft sina uppdrag i mer än tre år medan de resterande lekmännen suttit i styrelsen mellan ett och tre år. Ingen lekman har således suttit kortare tid i styrelsen än ett år. Samtidigt visar styrelseprotokollen från 1996 att lekmännens närvaro på styrelsemötena är relativt god. Två lekmän har närvarat på samtliga årets nio sammanträden medan tre lekmän deltagit på sju styrelsemöten. Av de resterande två lekmännen har en närvarat på sex möten och en har deltagit på fem styrelsesammanträden. Resultaten visar således att själva styrelseuppdraget borde ha kunnat ge lekmännen viss kunskap såväl genom att de innehaft sina styrelseuppdrag under ganska lång tid som att närvarofrekvens på styrelsemötena i de flesta fallen varit god.

Förutom att god närvaro kan vara ett sätt för lekmännen att stärka sina kunskapsresurser kan det också öka lekmännens situationskännedom om myndighetens verksamhet. En lekman som i hög utsträckning närvarar på styrelsemöten får säkerligen en mer heltäckande bild av hur Vägverkets verksamhet fungerar än en lekman som inte deltar i lika hög utsträckning. Andra faktorer som kan påverka lekmännens situationskännedom utgörs av de förberedelser lekmännen gör inför styrelsemötena. I styrelseuppdraget ingår nämligen att lekmännen ska förbereda sig på de ärenden som kommer att behandlas på styrelsemötet genom att studera handlingar som utskickas ungefär en vecka före mötet.³⁶ För lekmännens situationskännedom är det då av central betydelse att de hinner förbereda sig på den tiden och att handlingarna innehåller det material de behöver för sina förberedelser. Enkätsvaren visar att fyra respondenter anser att de ofta eller mycket ofta får styrelsehandlingarna i tillräckligt god tid för att kunna förbereda

³⁶ Berndtsson 1996.

sig. Två lekmän är dock mer negativa eftersom de upplever att de endast ibland eller till och med sällan hinner förbereda sig inför styrelsemötena. När det gäller styrelsehandlingarnas innehåll framgår av enkätsvaren att fyra respondenter anser att handlingarna ofta innehåller det material som behövs för förberedelserna. Två lekmän är även här mer negativa och upplever endast ibland att styrelsehandlingarna innehåller allt material som behövs. En respondent specificerar juridiska bedömningar som det material som ibland saknas. Detta innebär således att en majoritet av lekmännen ofta upplever både att de får handlingarna i tillräckligt god tid och att handlingarna innehåller allt material de behöver för sina förberedelser. Under det sammanträde observationsstudien genomfördes framkom dock ett ärende som motsäger dessa respondenters svar. Ärendet var en budgetfråga och lekmännen hade inte erhållit något förberedelsematerial alls, vilket också en lekman kritiserade föredragande tjänsteman för. Detta fall kan givetvis utgöra ett undantag från regeln men det är ändå ett exempel på ett fall, där lekmännen inte givits några möjligheter att förbereda sig inför ärendets behandling. Det är också ett exempel på att en lekman påpekar att styrelsen inte accepterar denna arbetssituation.

Ett annat sätt för lekmännen att förbereda sig inför ett styrelsemöte och därmed öka sin situationskänneteknik är att samråda med personer. Denna förberedelse ingår inte i uppdraget, som inläsning av styrelsehandlingar gör, utan utgör i den mån det förekommer egna initiativ från lekmännens sida. Enkät- och intervju svaren visar att samråd visserligen förekommer men inte alltför ofta. Fyra respondenter nämner att samråd ibland sker medan en uppger att det aldrig förekommer. De resterande två lekmännen använder sig ofta eller till och med mycket ofta av samråd som förberedelse inför styrelsemöten. En av dessa lekmän är styrelsens ordförande som före varje styrelsemöte har ett personligt sammanträffande med generaldirektören för att diskutera ärenden som ska behandlas på styrelsemötet.³⁷ Även övriga lekmän uppger att de samråder med generaldirektören men det mest förekommande svaret är att lekmännen samråder med varandra. Detta innebär således att vissa lekmän förbereder sig genom samråd i hög grad medan andra använder det i lägre grad.

Detta resonemang har hitills visat att lekmännen besitter vissa resurser. För att lekmännen ska kunna sägas utöva kontroll över förvaltningsstyrelsen krävs dock också att de använder dessa resurser. Ett sätt att använda resurserna är att ställa frågor till föredragande tjänstemän på styrelsemötena och därmed sätta press på dem. Ett annat sätt är att framföra synpunkter på de förslag som föredragande tjänstemän presenterar och därmed utmana dem. För att undersöka i vilken utsträckning lekmännen använder sina resurser på de sätten tillfrågades de i enkäten om det. Av svaren framgår att fyra lekmän anser att de ibland ställer frågor till föredragande tjänstemän medan två respondenter uppger att de ofta eller till och med mycket ofta gör det. Samma svar lämnar lekmännen på frågan om i vilken utsträckning de framför synpunkter på föredragande tjänstemäns förslag. Resultaten av dessa frågor måste dock tolkas med viss försiktighet eftersom lekmännen i frågorna ombads att värdera sina egna insatser vid styrelsemötena

³⁷ Sundström 1996.

och att det då alltid finns en risk för att de vill framstå som aktiva och därmed övervärderar sina insatser. Resultaten av observationsstudien visar dock att lekmännens svar till stor del bekräftas. Samtliga fem närvarande lekmän deltog i diskussionen antingen genom att ställa frågor till föredragande tjänstemän eller genom att framföra synpunkter på de förslag de lämnade. Aktivitetsgraden varierade dock mellan lekmännen. Tre lekmän ställde frågor och framförde synpunkter i högre utsträckning än de övriga två. Under förutsättning att detta styrelsemöte inte utgjorde något undantag visar således dessa resultat att lekmännen utnyttjar sina resurser genom att ställa frågor och framföra synpunkter, vilket i sin tur kan ses som att lekmännen ifrågasätter tjänstemännens förslag. Men denna typ av resursanvändning innebär också att tjänstemännen i alla fall till viss del kan förbereda sig inför lekmännens reaktioner på beslutsförslagen.

Finns det då något sätt för lekmännen att använda sina resurser som tjänstemännen inte kan förbereda sig på? Ett sätt skulle kunna vara att lekmännen på eget initiativ tar upp frågor till behandling i styrelsen. Enkätsvaren visar att det förekommer att lekmännen på eget initiativ tar upp frågor till behandling i styrelsen men att det är ganska ovanligt. Tre lekmän uppger att de ibland gör det medan lika många lekmän lämnar svaret att det sällan eller aldrig sker. Ett annat sätt skulle för de enskilda lekmännen kunna vara att reservera sig mot beslut genom att låta anteckna avvikande mening i protokollet. Detta skulle dock inte bara innebära att de tjänstemän som utarbetat förslaget utmanas utan även ett ifrågasättande av de övriga lekmännens agerande att ställa sig bakom beslutet. Det symboliserar ändå en viss styrka hos lekmännen dels att förmå bilda sig en egen avvikande uppfattning och dels att lekmännen gentemot såväl övriga lekmän som tjänstemän vågar hålla fast vid den. Enkätsvaren visar dock att reservationer inte förekommer i någon hög utsträckning. Fyra lekmän uppger att de endast reserverat sig någon gång under sin tid i styrelsen medan två lekmän lämnar svaret att de aldrig reserverat sig. Detta resonemang visar således att lekmännen använder sina resurser men oftast på ett för tjänstemännen förutsebart sätt.

5.2.2 Styrelsearbetets organisation

I såväl förvaltningslagen som verksförordningen och förordningen med instruktion för Vägverket finns regler för styrelsearbetet i Vägverket. Vissa regler är av framför allt substantiell karaktär såsom exempelvis regleringen av styrelsens uppgifter och ansvar. En studie av styrelsens uppgift ger vid handen hur befintliga regler påverkar maktförhållandet mellan styrelse och tjänstemannaledning. Av verksförordningen framgår att styrelsen ska: pröva om verksamheten utövas effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte, biträda generaldirektören och föreslå denne motiverade åtgärder samt besluta i ekonomi- och revisionsärenden. Styrelsen ska också besluta om föreskrifter till enskilda, landsting eller kommuner.³⁸ Om föreskrifterna inte är av principiell betydelse kan dock styrelsen delegera beslutanderätten till generaldirektören.³⁹

³⁸ 11-13 §§ Verksförordningen, SFS 1995:1322.

³⁹ 19 § Förordningen med instruktion för Vägverket, SFS 1992:1467.

Vägverkets styrelse har utnyttjat den möjligheten, vilket innebär att generaldirektören numera har beslutanderätten över samtliga föreskrifter förutom de som är av principiell betydelse. Dessa ska beslutas av styrelsen efter att generaldirektören avgjort vilka som just är av den karaktären.⁴⁰ En tolkning av denna delegation av beslutanderätt visar att styrelsen givit generaldirektören rätten att verka på dess område samt att avgöra vilka föreskrifter som är av principiell betydelse och som därmed ska återföras till styrelsen. Detta ger generaldirektören stora möjligheter att styra i vilka av denna typ av frågor styrelsen släpps in. Utöver dessa uppgifter framgår av förordningen med instruktion för Vägverket att styrelsen ska besluta om en nationell plan för väghållning och trafik-säkerhetsarbete, om godkännande av regionala väghållningsplaner samt om fördelning av medel mellan länen för byggande av länstrafikanläggningar. Styrelsen ska också fastställa vissa investeringsplaner och ansvara för att regeringen erhåller underlag för att kunna ta ställning om verksamhetens inriktning och omfattning.⁴¹ Övriga ärenden förutom personalansvarsärenden avgör generaldirektören eller någon annan tjänsteman.⁴²

Frågan är då om denna uppgifts- och ansvarsfördelning mellan styrelse och verkställande tjänstemannaledning är tydlig. Av enkät- och intervju svaren framgår att en av lekmännen anser att det är tveksamt vilka frågor styrelsen ska behandla medan de övriga sex samt myndighetens högste tjänsteman, generaldirektören, upplever att styrelsens frågor är klart uttalade. Såväl generaldirektören som hälften av de sex lekmännen tillägger dock i sina svar att styrelsens frågor först klargjorts på senare tid efter att styrelsen utarbetat en så kallad beslutsordning som definierar vilket utrymme styrelsen har och vilket utrymme den verkställande tjänstemannaledningen har. Detta innebär således att mer än hälften av respondenterna upplevde lagstiftningen på området som otydlig och därför utarbetade styrelsen utifrån lagstiftningen ett eget regelverk för institutionen. Numera ska det inte finnas några oklarheter i ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan styrelse och tjänstemannaledning. Under det sammanträde som observationsstudien genomfördes framkom dock en fråga som kan tolkas som en indikator på att det fortfarande förekommer vissa oklarheter om vilka frågor styrelsen ska behandla. Det var under punkten övriga frågor som generaldirektören erkände att han fattat beslut i en fråga som rörde ersättningsnivåer som endast styrelsen hade rätt att fatta beslut i. Det formella felet som begåtts hade uppmärksamats och generaldirektören uppmanade styrelsen att konfirmera hans beslut, vilket också styrelsen gjorde. Detta fall kan utgöra ett undantag och det kan också upplevas som en småsak men det är ändå ett exempel på att generaldirektören, utöver de frågor som han själv har att besluta om, går in på styrelsens territorium och fattar beslut.

Andra regler som lagstiftningen innehåller är av mer proceduriell karaktär. Ett exempel är de regler som finns i verksförordningen om handläggning av ärenden. Bland annat fastslås där att ärendena avgörs efter föredragning.⁴³ För att förstå styrelsens makt-position är det centralt att undersöka vad det är för status på de ärenden som styrelsen

⁴⁰ Sundström 1996.

⁴¹ 17-18 §§ Förordningen med instruktion för Vägverket, SFS 1992:1467.

⁴² 21 § Verksförordningen, SFS 1995:1322.

⁴³ 24 § Verksförordningen, SFS 1995:1322.

har att avgöra efter föredragning. En genomgång av Vägverkets styrelseprotokoll för 1996 ger vid handen att 21 ärendepunkter varit av beslutande karaktär medan 29 har varit av mer informativ karaktär.⁴⁴ Att majoriteten av de ärenden styrelsen behandlat under 1996 är av informativ karaktär innebär inte sällan att tjänstemännen redogör antingen för vad som hänt eller för hur ärenden avgjorts. Detta innebär i sin tur ur makt-synpunkt att det inte föreligger någon möjlighet för styrelsen att påverka ärendena och händelserna utan endast att styrelsen kan ge vissa direktiv för hur liknande ärenden ska avgöras och hur liknande händelser ska hanteras av tjänstemännen i framtiden. När det gäller beslutsärendena föreligger dock inte samma maktlösa situation för styrelsen. Fastän föredragande tjänsteman avslutar föredragningen med att presentera ett förslag till beslut i ärendet har styrelsen reella möjligheter att utöva inflytande över beslutsförslaget. Styrelsen kan välja att acceptera eller korrigera ett beslutsförslag men också att bordlägga det för senare behandling eller att återremmitera beslutsförslaget till tjänstemännen för ytterligare beredning.⁴⁵ Hur använder då styrelsen sin maktposition?

Av Vägverkets styrelseprotokoll från 1996 framgår att styrelsen i 11 av de 21 beslutsärendena (52 procent) beslutat i enlighet med föredragande tjänstemans förslag till beslut. I 8 av de 21 beslutsärendena (38 procent) har styrelsen vid sittande sammanträdesbord gjort vissa korrigeringar i beslutsförslaget eller infogat vissa synpunkter i förslaget innan beslut fattats. I de resterande två fallen fastslogs i ett fall (5 procent) att förslaget skulle utredas vidare och i det andra (5 procent) att frågan skulle bordläggas. Detta resultat kan tolkas på olika sätt. För det första kan det tolkas som att styrelsen i majoriteten av beslutsärendena inte utnyttjar sin maktposition i förhållandena till tjänstemännen för att ändra beslutsförslagen. Men det relativt lilla gapet mellan procent-satserna 52 och 38 skulle också kunna tolkas som att styrelsen visst utnyttjar sin maktposition för att sätta sin prägel på besluten. Tolkas resultaten på det senare sättet blir det centralt för undersökningen av maktförhållandet mellan styrelse och tjänstemän att undersöka vad styrelsen gör för ändringar i tjänstemännens beslutsförslag.

I styrelseprotokollen från det senaste året redovisas dock bara i ett av de 11 fallen vad det handlar om för ändringar.⁴⁶ Detta fall behandlade en promemoria om styrelsens uppgifter och styrelsen gjorde en del språkliga förtydliganden i beslutsförslaget innan beslut fattades i ärendet. Under det styrelsesammanträde observationsstudien genomfördes framkom ett liknande fall. Detta fall handlade om en rapport som skulle lämnas till regeringen och styrelsen genomförde även här språkliga ändringar i det framlagda förslaget till regeringsrapport. För att undersöka om dessa två fall var undantag har lekmännen tillfrågats om vad för slags ändringar styrelsen gör i beslutsförslagen. Fyra lekmän uppger att de ändringar som förekommer är av språklig karaktär. Av dessa nämner också en lekman att det även förekommer att styrelsen kommer fram till ett

⁴⁴ Ärendepunkten övriga frågor inkluderades inte eftersom den genomgående inte gick att klassificera som antingen besluts- eller informationspunkt. Detsamma gällde för ytterligare två ärenden. Dessutom medräknades inte ärendepunkten föregående protokoll. Den är visserligen en beslutspunkt men den innebär inte att styrelsen utövar något reellt inflytande.

⁴⁵ Berndtsson 1996.

⁴⁶ Vägverkets styrelseprotokoll nr 7/96.

annat beslut än det som tjänstemannen presenterat medan en annan även pekar på att sakliga uppgifter ändras i beslutsförslagen. Ytterligare två lekmän uppger att det är ändringar i sakuppgifter som styrelsen gör. En lekman anser att ändringar görs så sällan att inte frågan kan besvaras. Detta innebär således att de fall av språkliga ändringar som protokollet och observationsstudien påvisade inte var några undantag. När ändringar i beslutsförslagen förekommer handlar det oftast om språkliga ändringar men svaren visar också att även sakliga ändringar förekommer. Att det är mest språkliga ändringar styrelsen gör medför säkerligen att tjänstemännens inflytande över de beslut styrelsen fattar är betydligt större än det skulle vara om ändringarna i högre utsträckning hade gällt sakuppgifter. Om statusen på styrelsens ärenden kan sammanfattningsvis sägas att majoriteten av ärendena är av informativ karaktär, vilket innebär att styrelsens möjligheter att påverka dem är begränsade. I de fall ärendena är av beslutande karaktär och reella påverkansmöjligheter finns, används endast dessa till viss del och då endast marginellt.

För avgörandet av beslutsärenden i styrelsen finns regler i både förvaltningslagen och verksförordningen. I verksförordningen klargörs när styrelsen är beslutför⁴⁷ och i förvaltningslagen regleras procedurerna för omröstning i styrelsen⁴⁸. Vid avgörandet av beslutsärendena påverkas besluten av hur ärendena behandlats i styrelsen. Om beslutsförslagen givits en ordentlig behandling i styrelsen före avgörandet av dem ökar styrelsens kontroll över dem. Av enkätsvaren framgår att fem av lekmännen anser att beslutsärendena i allmänhet behandlas tillräckligt i styrelsen medan endast en lekman är av motsatt uppfattning. Detta innebär att en majoritet av lekmännen anser att ärendena i allmänhet vid avgörandet är färdigbehandlade och att styrelsen därmed inte önskar genomföra några mer ändringar i tjänstemännens beslutsförslag. Resultatet bör dock tolkas med viss försiktighet eftersom svaren skulle kunna spegla vad lekmännen förväntas svara och inte hur de faktiskt upplever att det förhåller sig. Det skulle inte mot allmänheten verka förtroendeingivande om en politisk institution fattar beslut utan att institutionens medlemmar upplever att ärendena är färdigbehandlade.

5.2.3 Uppskattad makt

De tidigare delanalyserna syftade till att kartlägga maktförhållandena mellan styrelse och tjänstemän genom att undersöka lekmännens resurser och styrelsearbetets organisation. Som komplement till denna bild av maktförhållandena skulle det vara intressant att driva analysen ett steg längre och undersöka vilket inflytande styrelsens medlemmar upplever att institutionen har över Vägverkets verksamhet. Av svaren på frågan framgår att två lekmän upplever att styrelsen har ett stort inflytande över Vägverkets verksamhet medan två andra lekmän uppfattar styrelsens inflytande som litet. Två lekmän lämnar mindre entydiga svar. En upplever att styrelsen har ganska stort inflytande över verksamheten och den andra att styrelsen har visst inflytande. Det föreligger som synes oenighet mellan lekmännen om styrelsens maktställning.

⁴⁷ 14 § Verksförordningen, SFS 1995:1322.

⁴⁸ 18-19 §§ Förvaltningslagen, SFS 1986:223.

För att undersöka om lekmännens uppskattningar av styrelsens maktställning delas av de anställda vid myndigheten ställdes frågan även till generaldirektören och personalföreträdarna. Av personalföreträdarnas svar framgår att två respondenter upplever att styrelsens inflytande är ganska stort medan en av de svarande uppfattar styrelsen inflytande över verksamheten som stort. Även generaldirektören uppger i sitt svar att styrelsens inflytande över Vägverkets verksamhet är stort. Han anser dock inte att verksledningsbeslutets ikraftträdande 1 juli 1996 innebar något annat än en formell förstärkning av styrelsens maktställning eftersom styrelsens inflytande över verksamheten alltid varit stort. Generaldirektören menar att problemet för Vägverkets del endast varit att den tidigare generaldirektören inte använde styrelsen på rätt sätt.⁴⁹ Generaldirektörens sätt att koppla samman styrelsens inflytande med den tidigare generaldirektörens sätt att använda styrelsen, innebär att han uppfattar att styrelsens inflytande över verksamheten är beroende av vilket inflytande generaldirektören väljer att ge den. Ytterligare ett intressant resultat som framgår av dessa fyra respondenters svar är att de är mer positiva till styrelsens inflytande över verksamheten än lekmännen i allmänhet. Som i metodkapitlet nämndes måste dessa resultat dock tolkas med viss försiktighet eftersom det är oklart var respondenterna ger begreppet inflytande för innebörd.

⁴⁹ Brandborn 1996.

6. SLUTSATSER OCH HYPOTESPRÖVNING

Denna undersökning har syftat till att kartlägga intresse- och maktförhållanden i Vägverkets förvaltningsstyrelse och nu återstår att se vilka slutsatser som kan dras av den empiriska analysen. Vad avser intresseförhållandena i styrelsen har framkommit att vissa lekmän har sin bakgrund inom samhällsområden som berörs av Vägverkets verksamhet. Såväl näringslivet, Cykelfrämjandet som kommun- och landstingsvärlden är viktiga avnämnanare av Vägverkets tjänster. Enkätsvaren har också visat att det finns lekmän som i styrelsen upplever sig som företrädare för vissa av dessa intresseområden samt att även deras lekmannakollegor i styrelsen uppfattar dem så. En av dessa lekmän kan till och med ses som intressebevakare. Detta ger vid handen att det bland lekmännen, i enlighet med den presenterade definitionen av intresserepresentation, förekommer olika grader av intresserepresentation, från noll till maximal. Av detta följer att det i styrelsen som helhet förekommer viss intresserepresentation och därmed har intresserepresentationshypotesen visst stöd i undersökningen. Att det fortfarande kan finnas intresserepresentanter i denna statliga styrelse kan ju dock ur demokratisk synvinkel egentligen inte spela någon roll om dessa inte också utrustats med makt.

För att undersöka om dessa personer har någon makt undersöktes även maktförhållandena i styrelsen. Undersökningen visade, att lekmännen både besitter och använder sina resurser i styrelsearbetet, men att de i liten utsträckning sätter sin prägel på styrelsens arbete. I vissa fall beror detta på att möjligheterna till påverkan är begränsade och i andra fall, där påverkansmöjligheterna finns, att de endast i liten utsträckning används. I jämförelse med Förvaltningsutredningens konstaterande skulle således Vägverkets styrelse visserligen kunna sägas vara en referensgrupp till verksledningen men knappast en viljelös sådan. Detta skulle således innebära att hypotesen som behandlade tjänstemännens maktställning i styrelsearbetet har starkt stöd. Tjänstemännen har en stark maktställning i styrelsearbetet framför allt beroende av den organisation och arbetsform styrelsearbetet har. Analysen har dock visat, vilket också generaldirektören i intervjuen bekräftat, att styrkan på tjänstemännens maktställning beror på vilket inflytande tjänstemannaledningen väljer att ge styrelsen. Detta får till följd att om tjänstemännen väljer att ge styrelsen visst inflytande kan det ur demokratisk synvinkel spela roll att viss intresserepresentation förekommer i styrelsen.

Kan då dessa resultat som framkommit i denna undersökning göra anspråk på att gälla förvaltningsstyrelser i allmänhet? Förutsättningarna finns för det eftersom undersökningen visat att grunden för makt- och intresseförhållandena utgörs av statsmakternas formella och informella regelverk, som gäller för alla förvaltningsstyrelser. Att statsmakterna generellt tillämpar principen om att styrelsernas sammansättning ska spegla berörda intressen innebär att viss intresserepresentation säkerligen föreligger i alla styrelser. Att lekmännen utses av en aktör, regeringen, utifrån kriteriet att denne representerar en aktör som berörs av myndighetens verksamhet, och att denne sedan i sin tur, i styrelsearbetet förväntas företräda en tredje aktör, sig själv, kan säkerligen leda till lika stor rollförbistring i andra statliga styrelser som i Vägverkets. Detta skulle i sin tur kunna leda till att lojalitetskonflikter uppstår och att lekmännen börjar verka för särintressen, vilket skulle innebära att dilemmat mellan demokrati och

intresseorganisation i förvaltningsstyrelserna fortfarande i hög grad består. På motsvarande sätt utgör lagstiftningen grunden för de ojämlika maktförhållandena mellan tjänstemannaledning och styrelse. Att statsmakterna generellt tilldelat förvaltningsstyrelserna ett totalt verksamhetsansvar utan att också utrusta dem med arbetsformer som faktiskt medför att de kan ta det, innebär med all säkerhet att samma tjänstemannadominans föreligger i alla statliga styrelser. För att dilemmat mellan demokrati och förvaltning reellt ska minska i förvaltningsstyrelserna krävs således en förändring av styrelsernas arbetsformer.

För att skapa ett mer politiskt jämlikt samhälle med mindre dominans av vissa medborgargrupper inom förvaltningen, måste statsmakterna genomföra vissa ändringar i det grundläggande regelverket. Genom ändringar i det formella och informella regelverket för förvaltningsstyrelserna kan statsmakterna eliminera förutsättningarna för intressekamp mellan lekmän och skapa förutsättningar för maktkamp mellan tjänstemän och lekmän.

7. SAMMANFATTNING

Varje demokratiskt samhälle vilar på den politiska jämlikhetens grund. Detta innebär att alla medborgare ska ha lika stora möjligheter att påverka den offentliga politiken. I praktiken är det dock inte så. Vissa medborgargrupper har större möjligheter att påverka än andra eftersom maktresurser är ojämnt fördelade. I svensk politik har de organiserade intressena utmärkt sig som en sådan grupp och represententer för tillräckligt starka organiserade intressen tilläts att påverka den offentliga politiken framför allt i de beredande och verkställande stadierna. I det verkställande stadiet kom det till uttryck genom deras deltagande i de statliga myndigheternas lekmannastyrelser. Under det senaste decenniet har dock intresserepresentationen i förvaltningsstyrelserna avvecklats efter att problemen med odemokratiskt gynnande av särintressen på allmänintressets bekostnad, uppmärksammats. Om intresserepresentationen verkligen upphört i förvaltningsstyrelserna är dock en öppen fråga eftersom det fortfarande sitter personer i styrelserna och agerar på olika sätt. Även om intresserepresentation fortfarande förekommer i styrelserna, spelar det ju inte ur demokratisk synvinkel någon roll om de inte har någon makt.

För att undersöka detta genomfördes en undersökningen av intresse- och maktförhållandena i Vägverkets förvaltningsstyrelse. Undersökningen visade att vissa lekmän har sin bakgrund inom samhällsområden som berörs av Vägverkets verksamhet, att det i styrelsen finns lekmän som både uppfattar sig själva och uppfattas av andra som företrädare för dessa intresseområden, samt att en lekman även ser som en av sina främsta uppgifter i styrelsen att tillvarata ett intresse. Detta innebär att det förekommer viss intresserepresentation i styrelsen som helhet. Av undersökningen framgår dock också att trots att lekmännen både besitter resurser och använder dessa resurser medför styrelsearbetets organisation att lekmännens maktställning gentemot myndighetens tjänstemän reellt är svag. Problemet är då att yrkesgruppen förvaltningstjänstemän inte heller, enligt demokratins regler, ska ha någon självständig makt. Resultaten visar även att tjänstemännen dock kan öka styrelsens inflytande om de önskar, vilket innebär att det ur demokratisk synvinkel kan spela roll att viss intresserepresentation förekommer i styrelsen.

Genom att dessa förhållanden skapas redan i statsmakternas formella och informella reglering av förvaltningsstyrelserna, föreligger de med all säkerhet även i andra förvaltningsstyrelser än Vägverkets. Genom ändringar i dessa regelverk kan statsmakterna eliminera förutsättningarna för intressekamp mellan lekmännen och skapa förutsättningar för maktkamp mellan tjänstemän och lekmän i förvaltningsstyrelserna.

REFERENSER

- Assarson, Jan - Svensson, Torsten, (1995), *Att fråga och att svara. En introduktion till statsvetenskaplig metod*, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, Uppsala.
- Dahl, Robert A, (1982), *Dilemmas of pluralist democracy*, Yale University, Yale, USA.
- Filosofilexikonet*. Filosofer och filosofiska begrepp från A till Ö, (1988), Bokförlaget Forum AB, Stockholm.
- Förordning med instruktion för Vägverket, SFS 1992:1467
- Förvaltningslagen, SFS 1986:223
- Hermansson, Jörgen - Svensson, Torsten - Öberg, PerOla, (1995), *Politiska institutioner och strategiskt agerande (PISA)*, Projektansökan till riksbankens jubileumsfond, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, Uppsala.
- Incentive AB, (1996), *Verksamheten 1995*.
- Lundquist, Lennart, (1991), *Förvaltning och demokrati*, Norstedts Juridikförlag, Stockholm.
- Lundquist, Lennart, (1992), *Förvaltning, stat och samhälle*, Studentlitteratur, Lund.
- Petersson, Olof, (1989), *Maktens nätverk*, Carlssons Bokförlag, Stockholm.
- Petersson, Olof, (1991), *Makt - En sammanfattning av maktutredningen*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Petersson, Olof - Söderlind, Donald, (1993), *Förvaltningspolitik*, Publica, Stockholm
- Regeringens proposition 1986/87:99
- Regeringens proposition 1991/92:123
- Regeringens proposition 1993/94:185
- Riksdagen, (1992), *Sveriges grundlag*, Stockholm.
- Riksdagens årsbok 1995/96*, (1996), Lieber, Stockholm.
- Rothstein, Bo, (1992), *Den korporativa staten*, Norstedts, Stockholm.
- SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*. Huvudbetänkande från Verksledningskommittén.
- SOU 1993:58. *Effektivare ledning i statliga myndigheter*. Betänkande av kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer.
- Vem är det 97?*, (1996), Norstedts, Stockholm.
- Verksförordningen, SFS 1995:1322
- Vägverkets organisationshandbok*, (1996), Vägverket, Borlänge.
- Vägverkets styrelseprotokoll från 1996, Vägverket, Borlänge.
- Vägverkets styrelsemedlemmar, Vägverket, Borlänge.
- Wockelberg, Helena, (1996), *Verkleddningsdebatten. En analys av partiets och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 11, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, Uppsala.

Intervjuer

Berndtsson, Eva, (Sekreterare i Vägverkets förvaltningsstyrelse), intervju, 18 november 1996, Borlänge.

Brandborn, Jan, (Generaldirektör för Vägverket), intervju, 12 december 1996, Kristiansstad.

Hammarberg, Margareta, (Finansdepartementet), telefonintervju, 26 november 1996.

Sundström, Monica, (Ordförande i Vägverkets styrelse), intervju, 4 december 1996, Stockholm.

BILAGA

Allmänna frågor om Ditt uppdrag i Vägverkets styrelse.

1. Hur många år har Du varit ledamot i Vägverkets styrelse?

☐ Mindre än 1 år ☐ 1-3 år ☐ Mer än tre år

2. Vem anser Du att Du företräder i Vägverkets styrelse?

☐ Politiskt parti, nämligen
☐ Organisation, nämligen
☐ Kommun eller landsting
☐ Myndighet, nämligen
☐ Annan, nämligen
☐ Ingen, mitt mandat är personligt

3. Vilka tror Du att de övriga ledamöterna företräder i Vägverkets styrelse?

.....
.....
.....
.....

4. På vilka grunder utsågs Du till ledamot i Vägverkets styrelse?

☐ Besatt speciell kompetens inom sakområdet trafik
☐ Representerade ett särskilt intresse, nämligen
.....
☐ Annat, nämligen
.....
☐ Vet ej

5. Hur förbereddes Du inför Ditt styrelseuppdrag?

☐ Genom allmän information som utgick till alla ledamöter
☐ Genom personlig information från generaldirektören
☐ Genom särskild utbildning av styrelseledamöter
☐ Annat, nämligen
☐ Fick ingen information alls

6. Anser Du att det är klart uttalat vilka frågor styrelsen ska behandla?

☐ Ja ☐ Tveksamt ☐ Nej

7. Vilken roll anser Du att Du främst har i styrelsen?

- ☐ att vara rådgivare till Generaldirektören
- ☐ att delta aktivt i ledningen av myndigheten
- ☐ att granska myndighetens verksamhet
- ☐ att tillvarata ett särskilt intresse, nämligen
- ☐ Annat, nämligen

Inför styrelsemötet

8. Hur ofta brukar Du erhålla styrelsehandlingarna i tillräckligt god tid för att kunna förbereda dig inför styrelsemötet?

- ☐ Mycket ofta ☐ Ofta ☐ Ibland ☐ Sällan ☐ Aldrig

9. Hur ofta brukar styrelsehandlingarna innehålla allt material Du behöver för Dina förberedelser inför styrelsemötet?

- ☐ Mycket ofta ☐ Ofta ☐ Ibland ☐ Sällan ☐ Aldrig

Om Du upplever att något saknas - vad är det i så fall?

.....

.....

.....

.....

10. Hur ofta brukar Du samråda med någon som förberedelse inför ett styrelsemöte?

- ☐ Mycket ofta ☐ Ofta ☐ Ibland ☐ Sällan ☐ Aldrig

Om samråd förekommer - med vem samråder Du?

- ☐ Andra styrelseledamöter exklusive generaldirektören
 - ☐ Generaldirektören
 - ☐ Andra tjänstemän i myndigheten
 - ☐ Andra, nämligen.....
-
-
-
-

Under styrelsemötet

11. Hur ofta brukar Du ställa frågor till de föredragande tjänstemännen på styrelsemötet?

☐ Mycket ofta ☐ Ofta ☐ Ibland ☐ Sällan ☐ Aldrig

12. Hur ofta brukar Du framföra synpunkter på föredragande tjänstemans förslag?

☐ Mycket ofta ☐ Ofta ☐ Ibland ☐ Sällan ☐ Aldrig

13. Vad brukar styrelsen göra för ändringar i de framlagda beslutsförslagen?

☐ Språkliga uppgifter

☐ Sakuppgifter

☐ Annat, nämligen

.....
.....
.....

14. Anser Du att beslutsärendena i allmänhet behandlas tillräckligt i styrelsen?

☐ Ja ☐ Nej

15. Hur ofta brukar Du på eget initiativ ta upp frågor till behandling i styrelsen?

☐ Mycket ofta ☐ Ofta ☐ Ibland ☐ Sällan ☐ Aldrig

16. Har Du reserverat Dig mot något styrelsebeslut under Din styrelsetid?

☐ Flera gånger ☐ Någon gång ☐ Aldrig

17. Vilket inflytande anser Du att styrelsen har över Vägverkets verksamhet?

☐ Stort inflytande

☐ Ganska stort inflytande

☐ Visst inflytande

☐ Litet inflytande

18. Övriga synpunkter

.....
.....
.....

Tack för Din medverkan!

PISA-projektets rapporter

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

