



## **Medborgarnas inflytande och särintressenas makt**

Korporatism och lobbying i statsförvaltningen

*Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen*

PerOla Öberg

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

<b>Uppsatsens uppläggning och innehåll .....</b>	<b>1</b>
Debattläget .....	1
Vad vill vi veta? .....	2
Metod och material .....	5
<b>Makten över politikens genomförandeled .....</b>	<b>8</b>
Demokratisk styrning av förvaltningen .....	9
Yttre aktörers påverkan på förvaltningen .....	11
Korporatism .....	11
Förvaltningens roller gentemot yttre aktörer .....	13
Relationernas stabilitet och omfattning .....	14
Hierarki och nätverk.....	15
<b>Korporatismen: framväxt och nedmontering .....</b>	<b>18</b>
Idéerna bakom det korporativa systemet .....	18
De korporativt sammansatta förvaltningsstyrelserna.....	22
Intressekamp eller deliberation? .....	22
Försvaras i första hand egna intressen? .....	24
Förhandling eller samtal? .....	28
Omformas preferenser? .....	30
Slutsatser.....	32
Allmänhetens representanter? .....	33
Slutsats.....	35
Legitimitet och förtroende .....	36
Skapas förtroende bland medborgarna?.....	38
Ger fler intressegruppsrepresentanter ökat förtroende? .....	41
Skapas förtroende inom organisationerna?.....	43
Skapas förtroende mellan organisationerna? .....	47
Slutsatser.....	47
Avkorporativiseringen .....	49
Ingen unik utveckling.....	49
Avkorporativiseringen som kamp mellan olika demokratiideal .....	50
Avkorporativiseringen som intressekamp.....	61
Vad innebar beslutet att avskaffa intresserepresentationen? .....	64
Hur uppfattades SAFs tillbakadragande från styrelserna?.....	64

<b>Nya organisationer och påverkanssätt.....</b>	<b>68</b>
Lobbying, opinionsbildning och direkta aktioner .....	68
Vilka medborgargrupper påverkar förvaltningen .....	69
Grupper utanför de traditionella organisationerna? .....	69
Arbetslivsfondens nätverk .....	72
Informella påverkansförsökens omfattning och karaktär .....	74
Slutsatser .....	82
Metoder för informell påverkan.....	83
Inhyrda lobbyister?.....	85
Slutsatser .....	86
<b>Medborgarnas inflytande och särintressenas makt.....</b>	<b>88</b>
Vilka idéer låg bakom uppbyggnaden av korporatismen?.....	88
Hur fungerade korporativt sammansatta styrelser?.....	89
Vilka idéer och intressen låg bakom avkorporativiseringen? .....	91
Vilka grupper påverkar nu förvaltningen? .....	93
I vilken utsträckning förekommer påverkansförsök? .....	94
Vilka metoder används för att påverka förvaltningen?.....	95
Vad innebär ökad lobbying för förvaltningen? .....	96
<b>Referenser .....</b>	<b>99</b>

## Tabellförteckning

Länsdirektörernas upplevelse av vad ledamöterna såg som sin huvuduppgift.	25
Framförde ledamöterna framför allt sina organisationers/partiers åsikter? Bedömning av den egna insatsen.	26
Framförde ledamöterna framför allt sina organisationers/partiers åsikter? Bedömning av de andras insatser.	27
Förhandling eller samtal i styrelsen, enligt länsdirektörerna.	28
Förhandling eller samtal i styrelsen, enligt ledamöterna	29
Hur ofta förekom oenighet i styrelsen, enligt ledamöterna?	30
Hur vanligt var det att styrelsen till slut enades, enligt ledamöterna?	31
Omformades ståndpunkter i diskussionerna inom styrelsen?	31
Bidrar styrelseledamöter till att allmänheten får insyn, till att organisationerna hålls informerade eller att myndigheten tillförs sakkunskap? Bedömning av egna insatsen.	34
Bidrar styrelseledamöter till att allmänheten får insyn, till att respektive organisationer hålls väl informerade eller till att myndigheten tillförs sakkunskap? Bedömning av andras insatser.	35
Hade företagen förtroende för myndigheten?	38
Företagens kunskap om styrelsens sammansättning.	40
Påverkade styrelsesammansättningen förtroendet för myndigheten?	40
Betydelsen av företagar- respektive fackföreningsrepresentanter i myndighetsstyrelser, enligt företagen.	41
Skulle förtroendet ha ökat om fler företagar- respektive fackföreningsrepresentanter suttit i ALFs styrelse?	42
Kunskap om styrelsens sammansättning och betydelse för förtroendet, enligt ledamöterna.	43
Tror länsdirektörerna att ledamöterna försvarade fonden i sina organisationer?	44
Hur ofta försvarade styrelseledamöterna fondens verksamhet?	46
Hur ofta samrådde styrelseledamöterna om ställningstaganden i styrelseärenden?	46
Styrelseledamöternas bedömning av hur deras deltagande påverkade förtroendet för Arbetslivsfonden	48

Betydelsen av SAFs uttåg ur styrelsen, enligt länsdirektörerna.	65
Betydelsen av SAFs tillbakadragande enligt styrelseledamöterna.	66
Hur stora möjligheter hade styrelseledamöternas partier och organisationer att påverka fondens verksamhet?	73
Hur ofta kontaktade olika aktörer ALF, enligt länsdirektörerna?	77
Omfattningen av företagens påverkansförsök, enligt styrelseledamöterna.	78
Hur ofta var de påverkansförsök som förekom ”stötande”, enligt länsdirektörerna?	79
Påverkansförsök via styrelseledamöterna.	80
Påverkas myndighetens beslut av kontakter utöver de normala, enligt företagen?	81
Styrelseledamöternas värderingar av företagens lobbyingförsök.	81
Vilka kanaler används för att påverka enligt länsdirektörerna?	84
Sker påverkan via andra aktörer, enligt länsdirektörernas bedömning?	85

# Uppsatsens uppläggning och innehåll

## Debattläget

I Sverige deltar intresseorganisationer i ovanligt hög grad i utformning och genomförande av offentlig politik. En kärnpunkt i den svenska politiska traditionen har nämligen länge varit att "de som berörs" skall ges möjlighet att påverka viktiga beslut. Genom att inbjuda de berörda parterna kan *besluten bli "bättre"* i och med att de som påverkas av besluten ofta besitter särskild sakkunskap. Det kan till exempel med fog hävdas att arbetsmarknadens parter har särskilt god kunskap om just förhållanden på arbetsmarknaden. En annan tanke som varit vägledande är att det "medborgerliga inflytandet" *leder till det gemensammas bästa*. En procedur där alla berörda kan framföra sina åsikter har bättre förutsättningar att närma sig det allmänna bästa, än om "byråkraterna" själva fattar besluten utan kontakt med medborgarna. Ett tredje mycket viktig argument som brukar anföras för att låta berörda parter delta i utformningen av politiken är att det *garanterar legitimitet i besluten*. Inte minst vid seklets början fanns hos de breda folklagren en utbredd misstro mot statsapparaten och dess företrädare "byråkraterna". Genom att erbjuda deltagande i beslutsprocedurerna hoppades man motverka denna misstro och förmå medborgarna att acceptera de beslut som fattades.

Samtliga dessa tre argument har återopats vid utformningen av den statliga förvaltningen. Redan vid tidigt 1900-tal tillämpades principen om "medborgarinflytande" i flera myndigheter. Ett av de viktigaste exemplen, där alla tre argument som återgivits ovan aktualiserades, kan hämtas från inrättandet av Socialstyrelsen 1912. För att tillförsäkra denna nyckelmyndighet sakkunskap, förmåga att fatta beslut som gynnade hela samhället samt legitimitet tog ordförandena för SAF respektive LO plats vid styrelsens sammanträdesbord.

Det är nu välkänt för de flesta att denna del av det svenska styrelseskicket inte har uppfattats lika positivt av alla. Dess motståndare menar att "deltagande av de berörda" är en förskönande omskrivning för *odemokratiskt inflytande från särskilt gynnade särintressen*. De argument för medborgarinflytande som beskrivits ovan skulle alltså bara vara förevändningar för att låta vissa, men inte andra, särintressen påverka politiken i den riktning som anses önskvärd av dem som för tillfället har makt att utforma det levande styrelseskicket.<sup>1</sup>

Företrädare för det kritiska synsättet har av allt att döma haft ett övertag inom svensk politik de senaste decennierna. I synnerhet intresseorganisationernas repre-

---

<sup>1</sup> Ofta avses även "makten över dagordningen" vilket innebär att vissa förslag hindras från att överhuvudtaget bli föremål för beslut, s.k. icke-beslut (Se Svärd 1982 passim).

sensation har minskat ganska avsevärt under senare tid, inte minst genom ”avkorporativiseringen” av de statliga myndigheterna.<sup>2</sup>

Diskussionen har emellertid inte helt klingat av. En av de mer intressanta demokratidiskussionerna som förs idag, inte minst bland riksdagspolitikerna, gäller huruvida det är önskvärt att återinföra systemet med representation för intresseorganisationer i statsförvaltningen. Både de som är motståndare till ”institutionaliserat inflytande för särintressen” och de som förespråkar ”medborgardeltagande”, anför som sitt viktigaste argument att *deras* ståndpunkt är den mest demokratiska. Kanhända utgår debattörerna från olika demokratiideal eftersom alla anser att just deras lösning är mer demokratisk än motståndarnas?

Ett övergripande syftet med denna uppsats är att klargöra vilka idéer som låg bakom såväl uppbyggnaden som nedmonteringen av det korporativa system som präglade delar av svensk förvaltning fram till början av 1990-talet. Förutom att bidra till denna idéanalys är syftet att beskriva hur de korporativt sammansatta förvaltningsstyrelserna fungerade. Därefter skall de nuvarande maktförhållandena inom förvaltningsapparaten diskuteras. Här saknas i mångt och mycket tidigare forskning. Syftet är därför att bidra till pågående studier om vilka grupper som nu försöker påverka förvaltningen, i vilken omfattning sådan påverkan sker samt vilka metoder som används för att påverka.

## Vad vill vi veta?

En av statsvetenskapens huvuduppgifter består i att bidra till att diskussioner av det här slaget kan föras med så goda argument som möjligt. I dagsläget framgår inte de grundläggande demokratiteoretiska motsättningarna i den aktuella debatten. Det är därför väsentligt att *klargöra de olika demokratiideal* som ligger till grund för den oenighet som avspeglar sig i diskussionen om intresseorganisationernas deltagande i förvaltningsledet.

En annan av statsvetenskapens huvuduppgifter är att blottlägga styrelseskicket faktiska funktionssätt och att lägga grunden till kloka beslut genom att bistå med kunskap om hur beslutssituationer lämpligen bör organiseras. Det har aldrig varit någon lätt uppgift och är det inte nu heller. Det saknas grundläggande kunskaper om hur demokratin fungerar i dag. Ett avgörande skäl till detta är de förändringar av styrelseskicket, inte minst inom förvaltningen, som skett de senaste decennierna.

Det finns förhållandevis god kunskap om hur det svenska styrelseskicket *allmänt sett* fungerade under den svenska modellens glansdagar. Beskrivningarna av modellens centrala mekanismer, inte minst dess dominerande korporativa inslag, är

---

<sup>2</sup> Se särskilt Hermansson 1993 s. 447ff om organisationernas minskade representation i utredningar.



utförliga och teoretiskt tämligen elaborerade.<sup>3</sup> Vi har även en någorlunda god uppfattning om den roll intresseorganisationer tidigare spelade inom statsförvaltningen.<sup>4</sup> Fortfarande finns emellertid kunskapsluckor om intressegruppers inflytande över förvaltningsapparaten, och dessa måste fyllas för att vi på ett tillfredsställande sätt skall kunna förstå vilka konsekvenser framtida beslut kan föra med sig.

Korporatismen har alltså klingat av, åtminstone om begreppet används i den etablerade bemärkelsen *erkänt och institutionaliserat samarbete mellan staten och några få centraliserade huvudorganisationer*.<sup>5</sup> Formellt sett är detta även fallet inom statsförvaltningen där intresseorganisationerna inte längre har representanter i de statliga verkens styrelser.<sup>6</sup>

Det behöver emellertid inte alls innebära att organisationernas makt i alla bemärkelser har förbytts i maktlöshet. Samtidigt med avkorporativiseringen *kan* organisationerna nämligen ha sökt sig fler och nya vägar att påverka politiken. Det gäller i så fall med all sannolikhet även den politik som bedrivs inom förvaltningsledet. Istället för att sitta ned tillsammans vid ett sammanträdesbord försöker nu organisationerna påverka genom enskilda direktkontakter med beslutsfattare. Dessutom misstänker många att organisationerna använder sig av mer genomtänkta strategier för att påverka opinionen, inte minst via media. Det *kan* ha skett en förskjutning från formaliserade sammanträden till något som allmänt kan beskrivas som lobbyism och opinionsbildning.

Den här bilden av ett framväxande nytt styrelseskick är emellertid i besvärande liten utsträckning grundad på empiriska undersökningar. En av de frågor som vi måste söka svar på är: Hur försöker intresseorganisationer och andra medborgargrupper påverka förvaltningsmyndigheters verksamhet inom dagens svenska styrelseskick?

Oavsett hur ”det nya” skall beskrivas är det inte lätt att avgöra om det skett en positiv eller negativ utveckling. Precis som debatten avspeglar, är det nämligen rimligt att tänka sig att *både* det korporativa systemet *och* ett styrelseskick med väsentliga inslag av lobbyism rymmer såväl fördelar som nackdelar.

Ett korporativt system kan ge vissa organiserade intressen olämpliga fördelar, men vid gynnsamma omständigheter kan sammanjämkning av intressen vara till samhällets bästa.<sup>7</sup> I ett mer lösligt strukturerat ”lobby-samhälle” kan i bästa fall fler

---

<sup>3</sup> I min avhandling (Öberg 1994) beskriver jag det korporativa systemet som ett utbyte av makt mellan intresseorganisationer och staten. Se särskilt s. 25ff.

<sup>4</sup> Detta har framförallt studerats av Rothstein 1992.

<sup>5</sup> Se särskilt Lewin 1992, Rothstein 1992, Hermansson 1993 och SOU 1990:44 (Maktutredningen). Observera att liknande tendenser visat sig i flera andra länder, även t.ex. i USA. Se Berry 1989, särskilt s. 184ff där han beskriver hur ”subgovernment” har ersatts med ”issue networks”. De senare består av fler aktörer och är lösare sammansatta.

<sup>6</sup> Petersson & Söderlind 1992.

<sup>7</sup> På detta syftar titeln på min avhandling: ”Särintresse och allmänintresse: korporatismens ansikten”. Se även Peters 1995 s. 300 ff. som påpekar att intresseorganisationer ofta är orsaken till att förvaltningen misslyckas med att verka till det allmännas bästa, samtidigt som de bl.a. kan utöva en viktig kontrollfunktion.

intressegrupper komma till tals, vilket förbättrar beslutsunderlaget för förvaltningen. Dessutom gynnas inga särskilda intressen medvetet av staten. Vi skulle då ha uppnått ett sorts pluralistiskt ideal.<sup>8</sup> Men det är inte heller svårt att föreställa sig ett lobby-samhälle med samma typ av obalanser som kan rymmas i ett korporativt system: När det inte finns regler för vilka som får delta i utformningen av politiken, utgörs grunden till inflytande kanske i än högre grad av organisationernas olika resurser. Det maktproblem som man velat undvika genom en avkorporativisering har då istället förvärrats.

Det finns ingen anledning att misstro någondera sida i diskussionen om intresserepresentation i förvaltningen. Alla vill nog konstruera ett regelverk som har de bästa förutsättningarna att bidra till att det fattas kloka beslut, dvs. ett system där besluten fattas med ett gott kunskapsunderlag syftande till hela samhällets bästa, utan att gynna *vissa* särintressen och där besluten accepteras av alla medborgare så att de blir genomförbara. Frågan är bara vilket system som har bästa möjligheterna att åstadkomma detta.

Ambitionen i den här uppsatsen är naturligtvis inte att avgöra vilket system som ger de klokaste besluten. Det övergripande syftet är i stället att bidra till ett bättre beslutsunderlag genom att svara på ett antal centrala frågor om intresseorganisationernas roll i förvaltningspolitiken. De frågor som skall besvaras i uppsatsen är följande:

#### *Del 1*

- Vilka idéer låg bakom uppbyggnaden av det korporativa systemet?
- Hur fungerade de korporativt sammansatta styrelserna med avseende på eventuell *intressekamp*, bidrag till *insyn för allmänheten* och *förtroende* för myndigheten bland medborgarna?
- Vilka idéer och intressen ligger bakom avkorporativiseringen?

#### *Del 2*

- Vilka grupper påverkar nu förvaltningen?
- Vilken är de informella påverkansformernas omfattning och karaktär?
- Vilka metoder och kanaler används för att påverka förvaltningen?
- Vad innebär eventuella förändringar för den demokratiska makten över förvaltningen?

Det är dessutom viktigt att åtminstone i någon mån känna till om liknande trender och erfarenheter i andra länder. Inte minst finns skäl att jämföra den svenska utvecklingen och våra erfarenheter med vad som hänt i USA där lobbying sedan lång tid präglat den politiska verksamheten. Ett syfte med uppsatsen är därför också att ge ett internationellt perspektiv på vad som här diskuteras, även om den ambitionen av utrymmesskäl måste begränsas.

---

<sup>8</sup> Hermansson 1993 s. 24-32, ger en god beskrivning av denna empiriska och normativa forskningstradition.

Det här innebär att uppsatsen i en mening innehåller två delar. Den första uppehåller sig kring idéer för och emot korporatism samt hur korporativa styrelser fungerade. Den andra delen handlar om olika sätt att påverka förvaltningen.

Återstoden av det här *första kapitlet* inleds med en kortare diskussion om metod och materialproblem. Därefter följer ett *andra kapitel* som är ägnat att sätta in frågeställningarna i uppsatsen i sitt rätta sammanhang: det handlar om den demokratiska makten över genomförande av politiskt fattade beslut. Framför allt preciseras förvaltningens relation till de aktörer som försöker påverka myndighetsbeslut. I *det tredje kapitlet* analyseras först idéerna bakom korporatismens uppbyggnad. Därefter följer ett kapitel om hur intressegruppssammansatta förvaltningsstyrelser fungerade. Det är framför allt frågorna om styrelserna präglades av intressekamp eller samtal, samt om den typen av styrelser förstärker förtroendet för myndigheterna, som penetreras. I ett avsnitt om avkorporativiseringen analyseras sedan den debatt som fördes i samband med att intresseorganisationerna fick lämna sina platser i myndighetsstyrelserna. Det *fjärde kapitlet* fokuserar på frågan om vilka som överhuvudtaget påverkar myndigheterna, hur ofta påverkansförsök görs och vilka metoder eller kanaler medborgarna använder för att påverka myndigheter. I det avslutande *femte kapitlet* sammanfattas forskningsläget.

## Metod och material

Förutsättningarna för att besvara de frågor som ställs i den här uppsatsen är i dagsläget inte särskilt goda. Läget är helt enkelt inte särskilt tillfredsställande. Det finns fortfarande luckor i vårt vetande om hur intresseorganisationer agerade i det mer utpräglade korporativa systemet och framför allt vet vi väldigt lite om lobbyings omfattning och karaktär.<sup>9</sup>

I den här studien kommer jag att utnyttja pågående undersökningar av *Arbetslivsfonden* (ALF). Den myndigheten fyller flera krav som bör ställas på ett fall som kan ligga till grund för diskussioner om korporatism och lobbying mot förvaltningen. ALF hanterade medel som dragits in från företagen för att användas till att förbättra arbetsmiljön. Det innebär att de stora svenska intresseorganisationerna i hög grad hade intresse av verksamheten. Vidare kan även "kundkontakter" studeras eftersom företag, organisationer och myndigheter fick söka medel hos fonden, vars personal sedan fattade beslut om bidragens storlek.

---

<sup>9</sup> I syfte att råda bot på detta problem bedriver jag tillsammans med kollegor vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet ett projekt där vi försöker kartlägga det moderna styrelseskicket. Min del i projektet utgörs av en studie med särskild koncentration på just intressegruppers försök att påverka förvaltningen såväl i den korporativa formen som i de mer lobbyingsliknande (Hermansson m.fl. 1995). Vare sig arbetet med att utveckla den teoretiska ramen, insamlingen av källmaterial eller analysen av det material som nu finns är ännu avslutat. Den här uppsatsen bygger således till stora delar på preliminära analyser grundat på vad som hittills åstadkommit inom ramen för projektet.

Arbetslivsfonden skapades vid halvårsskiftet 1990.<sup>10</sup> Tanken var redan från början att myndigheten skulle vara en tillfällig skapelse och fonden avslutade därför sitt arbete efter bara fem års verksamhet. Dessförinnan hann den fördela ca 10 miljarder kronor till olika arbetsmiljöbefrämjande projekt på företag i hela landet.<sup>11</sup> ALF hade en decentraliserad organisation med ett kansli i vart och ett av Sveriges 24 län. Varje kansli styrdes av en styrelse som från början var tillsatt enligt vedertagna korporativa principer. Sedermera påverkades styrelsens sammansättning av de avkorporativiseringsbeslut som diskuteras längre fram i uppsatsen. Några av SAF-ledamöterna lämnade då styrelsen, men i mycket stor utsträckning satt samma personer kvar under hela verksamhetsperioden på personligt mandat. Fonden präglades av en mycket långtgående målstyrning som bland annat innebar att kanslierna i olika län valde något olika principer för arbetet med att fördela medlen.<sup>12</sup> Förvaltningsstyrningen av fonden hade mer drag av kaderförvaltningens flexibilitet och målrationalitet, än den legal-byråkratiska modellens betoning av förutsägbarhet och formrationalitet.<sup>13</sup> En uttalad ambition var att fondens interna administration skulle vara begränsad vilket i stor utsträckning också blev fallet.<sup>14</sup>

En intressant aspekt av Arbetslivsfonden är att den verkade i en brytningstid mellan korporatismen och dess efterföljd. Trots att beslutet om avkorporativisering fattades ett par år innan fonden lades ner, satt de flesta ledamöterna kvar tiden ut. Några av SAF-representanterna ersattes av andra näringslivsrepresentanter. Styrelsen var alltså hela tiden korporativt sammansatt och betraktas i huvudsak som en sådan i denna undersökning.

Arbetslivsfonden hade med andra ord flera unika drag, inte minst på grund av att den endast fanns i fem års tid. De resultat som redovisas i den här uppsatsen måste alltså tolkas med stor försiktighet. Det är mycket svårt att uttala sig om hur långt det är möjligt att generalisera slutsatserna innan undersökningar av fler myndigheter är slutförda.<sup>15</sup>

Det material som har använts för att kartlägga ALF utgörs *dels* av uppsatser som har skrivits av studenter vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala med olika typer av källmaterial som grund, *dels* av tre enkätundersökningar som jag själv har genomfört.<sup>16</sup> Den första enkäten gick till länsdirektörerna vid ALF. 23 av 29 länsdirektörer (79 procent) har svarat på den.<sup>17</sup> Den andra enkäten är ställd till

---

<sup>10</sup> Bakgrunden till ALFs tillkomst beskrivs i Berg 1996.

<sup>11</sup> Arbetslivsbiblioteket 1995.

<sup>12</sup> Ekman 1995 och Tidestav 1996.

<sup>13</sup> Lautmann 1996. De två idealtyperna av förvaltningar presenteras bl.a. i Rothstein 1995.

<sup>14</sup> Bosarfve 1996.

<sup>15</sup> Till detta problem skall alltså läggas att även resultaten av undersökningen av ALF grundar sig på preliminära analyser.

<sup>16</sup> Enkäten till företagen föregicks av en pilotundersökning som genomfördes av Kristina Tidestav (1996). Några av frågorna bygger på idéer eller resultat från hennes undersökning. Katja Marcusson har på ett utmärkt sätt ansvarat för utskick och kodning av enkätaterialet.

<sup>17</sup> Länsdirektörerna var chefer på regionskanslierna. Det fanns en direktör i varje län, men eftersom några slutade under tiden har sammanlagt 29 varit anställda (mer än ett halvår).

samtliga ledamöter i ALFs regionala styrelser. Av 247 stycken enkäter har 79 procent, 195 stycken, besvarats. En tredje enkät skickades till ett urval av 1482 arbetsplatser (företag, organisationer, kommuner, landsting etc.) som sökte bidrag hos ALF 1993 och 1994.<sup>18</sup> 69 procent av enkäterna kom in efter fyra påminnelser, men en del hade inte kunnat besvara frågorna av olika skäl. 56 procent, 834 stycken, besvarade enkäten.<sup>19</sup>

Även om en stor del av denna undersökning bygger på uppgifter om ett enda fall är det ändå ett stort antal styrelseledamöter och företag som bidragit till att lämna underlag för analysen. Uppgifterna från de 23 länsdirektörerna får naturligtvis behandlas med särskild försiktighet. Den enkätundersökningen bör betraktas som ett alternativ till en mycket strukturerad intervjuundersökning med dessa central placerade myndighetschefer. Tanken är att dessa tre enkäter, till myndighetscheferna, styrelseledamöterna och kunderna, skall kunna lämna komplementerande uppgifter. På så sätt ges även en möjlighet att värdera den information som lämnas i enkätsvaren.

---

<sup>18</sup> Åren innan hade verksamheten inte fullt etablerats i alla län och flera förändringar skedde. Verksamheten avslutades halvårsskiftet 1995. Uppgifter om ärenden har hämtats ur ALFs datoriserade ärendesregister. Det sammanlagda antalet ärenden dessa år var 16720. Urvalet stratifierades på län och huruvida företagen fick stöd (80%) eller inte (20%).

<sup>19</sup> 195 enkäter skickades alltså tillbaka obesvarade. Det vanligaste skälen som avgavs var att företagen gått i konkurs, bytt ägare eller att den som var ansvarig för ansökan till Arbetslivsfonden inte arbetade kvar. 31% av enkäterna inkom överhuvudtaget inte. En särskild bortfallsanalys kommer att genomföras inom ramen för en studentuppsats i statistik (Stålenheim kommande).

## Makten över politikens genomförandeled

Det är sedan lång tid känt att när individer samverkar eller konkurrerar inom ramen för formella och informella regelverk, det må kallas organisationer eller institutioner, så kan den kollektiva enheten i någon bemärkelse börja leva sitt eget liv. De individer som verkar inom organisationen spelar roller som är mer eller mindre reglerade och följer särskilda procedurer. Sammantaget kan detta innebära att organisationen agerar på ett sätt som ingen enskild individ, vare sig utanför eller inom organisationen/institutionen, hade avsett. När individer sluter sig samman i en organisation kan det mycket väl bli så att krav som annars inte skulle dyka upp nu blir formulerade och framförs med kraft. Både tolkningen och kraften i framförandet av t.ex. grundskoleelevers och universitetsstuderandes intresse påverkas med största sannolikhet av om det finns elevorganisationer respektive studentkårer.

Förvaltningsapparaten är en sådan organisation eller institution som består av individer i särskilda roller kringgärdade av regler. I och med att man har skapat en sådan organisation finns alltid risken att den börjar producera egna ståndpunkter och intressen. Det kan skapas, formuleras och framföras krav och önskemål inom förvaltningsapparaten, som annars inte skulle dyka upp. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att förvaltningsapparaten inte arbetar helt avskärmad från medborgarna. Många viktiga beslut tas efter kontakter mellan förvaltningstjänstemän och dem som berörs av besluten. Det innebär bl.a. att det finns en risk att starka organiserade intressen utövar otillbörligt inflytande över politikens genomförandeled. Såväl bristande demokratisk styrning som påverkan från andra aktörer kan leda till att byråkratin gör saker som ingen vill att den skall göra och underlåter att göra sådant som medborgarna vill få utfört.

Det finns goda skäl att betrakta detta som ett demokratiproblem. Enligt min mening är det rimligt att — så som t.ex. Demokratirådet — betrakta handlingskraft som en del av ett demokratiideal, där *demokratisk effektivitet* innebär förmåga att förverkliga mål som fastställts under demokratiska former.<sup>20</sup> Demokratins effektivitet beror, som Demokratirådet formulerat saken, till syvende og sidst på att besluten faktiskt verkställs.<sup>21</sup>

Jag vill alltså här inledningsvis sätta in frågan om olika medborgargrupperns möjlighet att påverka förvaltningens beslutsfattande, inifrån eller utifrån, i det sammanhang som den enligt min mening hör hemma. Det handlar om olika sätt att behålla den demokratiska makten över genomförandet av politiskt fattade beslut.

---

<sup>20</sup> Jag instämmer givetvis även i att ”handlingskraft inte får köpas på medborgarstyrelsens eller rättsstatens bekostnad”, Petersson et. al. 1996 s. 28.

<sup>21</sup> Petersson et. al. 1996 s. 29.

## Demokratisk styrning av förvaltningen

Under lång tid uppmärksammades politikens genomförandeled i väldigt liten utsträckning inom statsvetenskaplig teori. Flera av de mest inflytelserika politiska teoretikerna, som Hobbes och Locke, betraktade aldrig förvaltningstjänstemännen som annat än lydiga tjänare som endast gjorde vad de blev tillsagda att göra.<sup>22</sup> De amerikanska grundlagsfäderna, Madison och Jefferson som fortfarande anses ha ett avgörande inflytande över idéer om hur statsapparaten skall utformas, ägnade heller inte mycket tankemöda åt förvaltningsproblematiken. Även flera av de moderna politiska teoretikerna, så som de viktigaste "pluralisterna" Truman och Dahl, betraktade administrationen som ett av flera element i den politiska apparaten som inte behövde analyseras på annat sätt än övriga delar.<sup>23</sup>

Under framför allt senare delen av 1900-talet har emellertid såväl teoretiskt som empiriskt grundade resultat pekat på stora allmänna implementeringsproblem och framhållit det bekymmer som orsakas av byråkrater som agerar i egenintresse.<sup>24</sup>

Det är dessutom välkänt i den amerikanska och den västeuropeiska forskningen att förvaltningens agerande i de flesta länder sträcker sig långt utöver den traditionella uppgiften att bara fatta detaljbeslut inom ramen för politiskt stiftade lagar. Förvaltningstjänstemännen tar nu aktivt del i att föreslå och formulera politiska mål, förhandla fram strategier, mobilisera medborgarligt stöd, göra prioriteringar och att slutligen utvärdera och komma med nya rekommendationer.<sup>25</sup> Senare tidens forskning har visserligen visat att antaganden om att byråkrater endast agerar i egenintresse saknar empiriska stöd och att implementeringsproblemen väsentligen överdrivits eftersom man generaliserat enbart utifrån fall som man redan från början visste var misslyckade.<sup>26</sup> Men eftersom förvaltningen har tilldelats en inte oväsentlig makt över medborgarna finns det fortfarande en befogad anledning att oroa sig över vilken roll byråkratin spelar i en demokrati.

Det vanliga och kanske naturliga förhållningssättet till denna problematik är att försöka hitta sätt att tämja förvaltningen genom demokratisk styrning. Det råder stark enighet, inte bara i Sverige naturligtvis, om att det vore oförenligt med den

---

<sup>22</sup> Thompson 1983 s. 236f. Observera dock att både Rousseau och Mill varnade för att låta medborgarna delta i administrationen, Thompson 1983 s. 244.

<sup>23</sup> I många sådana studier betraktas förvaltningen i bästa fall som en arena men sällan som en aktör. Se Yates 1982 s. 2ff som beskriver "The Neglect of Bureaucracy in American Democratic Theory". Yates nämner emellertid även några undantag, framför allt Charles Lindblom.

<sup>24</sup> Klassikerna härvidlag är Tullock 1965, Downs 1967, Niskanen 1971 (om byråkrater som agerar i egenintresse) och Pressman och Wildavsky 1973 (om misslyckad implementering). Yates (1982 s. 90ff) har försökt att lansera en "middle position" som han kallar "Power Conservation".

<sup>25</sup> Thompson 1983 s. 237 och hänvisningar som anges där. I not 15 och 16 (s. 287) hänvisas till forskningsresultat i USA, Tyskland, Frankrike, Nederländerna och Kanada. Se även Yates 1982 s. 1ff.

<sup>26</sup> I Sverige är det framför allt Lewin 1991 som visat egenintressehypotesens svaga empiriska stöd. Se även Peters 1995 s. 26 och de hänvisningar som finns där. Rothstein 1994 har övertygande visat bristerna i implementeringsstudiernas "eländesforskning".

demokratiska tanken att inte på något sätt underordna förvaltningen folkets vilja. Däremot råder ingen enighet om hur denna styrning skall utövas. Den kan nämligen ordnas på flera olika sätt, till exempel genom att binda tjänstemännen vid precisa instruktioner, låta dem kontrolleras av personer utifrån myndigheten eller göra dem direkt beroende av medborgarnas efterfrågan på varor och tjänster. Det innebär också, som jag återkommer till senare, att alla partier säger att de vill stärka den demokratiska kontrollen över förvaltningen, men att de samtidigt är djupt oeniga om på vilket sätt detta bäst kan åstadkommas.

En allmänt omvittnad erfarenhet är emellertid att det är betydligt svårare än vad man kan tro att utöva demokratisk kontroll över förvaltningen. Erfarenheterna är härvidlag likartade från stora delar av världen. Parlamenten har stora svårigheter med att hantera en ökande mängd beslut och expanderande offentliga sektorer. Regeringarna är ständigt i underläge gentemot förvaltningen genom att ministrar ofta saknar specialkompetens och inte har samma resurser att bereda beslut som förvaltningsapparaten har.<sup>27</sup>

*Ett sätt* att försäkra sig om att förvaltningen agerar på ett önskvärt sätt är att påverka rekryteringen av tjänstemän.<sup>28</sup> Internationellt saknas det inte exempel på diskussioner om t.ex. tjänstemännens sociala bakgrund och hur den spelar roll för vilka beslut som fattas.<sup>29</sup> I den svenska debatten om styrning av förvaltningen har emellertid krav om social representativitet varit tämligen sällsynta trots att snedrekryteringen här liksom i alla andra länder av naturliga orsaker alltid har varit påfallande stor.<sup>30</sup> Först på senare tid har en diskussion om kvinnornas underrepresentation bland framför allt chefstjänstemännen blivit aktuell.<sup>31</sup>

Idén om att förvaltningen bör kontrolleras genom att ha en social representativitet bland tjänstemännen har alltså inte varit särskilt central inom den svenska förvaltningspolitiska debatten. Andra idéer om representativitet har varit för-

---

<sup>27</sup> Peters 1995 s. 31ff., 320-326.

<sup>28</sup> Det är emellertid inte självklart att detta skall ses som en form av demokratisk kontroll, se Gruber 1988 s. 12f.

<sup>29</sup> I den amerikanska debatten om kontroll och demokratisering av byråkratin flammade en debatt upp under 1970-talet om den sociala representativiteten bland beslutsfattarna inom förvaltningen. Argumenten för bättre social representativitet underbyggdes bland annat med hjälp av amerikanska undersökningar som visade att förvaltningstjänstemän har en tendens att gynna medborgare som ger uttryck för accepterade värderingar hos den dominerade kulturen, medan avvikare missgynnas. På så sätt riskerar minoriteter att behandlas mindre väl. Flera debattörer ansåg att strategier för medborgardeltagande, rekrytering av minoriteter till tjänster inom förvaltningen och "affirmative action" (motsvarar ungefär vad som lite oegentligt på svenska kallas positiv särbehandling) var nödvändig för att byråkratin skulle fatta beslut som överensstämde med folkviljan. Motståndet var emellertid också stort. Vissa av motargumenten tog sin utgångspunkt i att social representativitet inte garanterar åsiktsöverensstämmelse. Även representanter för minoriteter kan fångas in i sin byråkratiska enhet och istället driva "sina" förvaltningsintressen snarare än sin grups, genmålde några av kritikerna. Yates 1982 s. 117f. Se även Peters 1995 s. 92f.

<sup>30</sup> Frågan har emellertid aktualiserats av fr.a. det socialdemokratiska partiet bl.a. 1911, 1920 och 1948. Petersson och Söderlind 1992 s. 128. För en internationell jämförelse mellan 23 länder, se Peters 1995 s. 112-117.

<sup>31</sup> Petersson och Söderlind 1992 s. 129f.



härskande och mött motstånd av idéer där representativitet överhuvudtaget inte är ett centralt problem. Jag återkommer till dessa idéer längre fram i uppsatsen.

## Yttre aktörers påverkan på förvaltningen

Riksdagens och regeringens styrning av byråkraterna är emellertid bara en av flera viktiga maktaspekter i sammanhanget. Myndigheternas agerande kan nämligen inte enbart förstås utifrån det formella regelsystemet. Vi måste även ta hänsyn till att en mängd aktörer i förvaltningens omgivning försöker påverka myndigheternas agerande. Genomförande av politiska beslut kan alltså i större eller mindre utsträckning även vara en produkt av de kontakter som förvaltningen har med yttre aktörer, dvs sådana som inte ingår i den formella styrningskedjan. En undersökning av makten över genomförandedet bör alltså i högsta grad inkludera en kartläggning av förvaltningens relation till medborgare, partier, institutioner och — inte minst — intresseorganisationer. I den här studien sätts just denna aspekt i undersökningens fokus och jag skall därför diskutera några av de begrepp som behövs för att analysera relationen mellan förvaltningen och dess omgivning.

### *Korporatism*

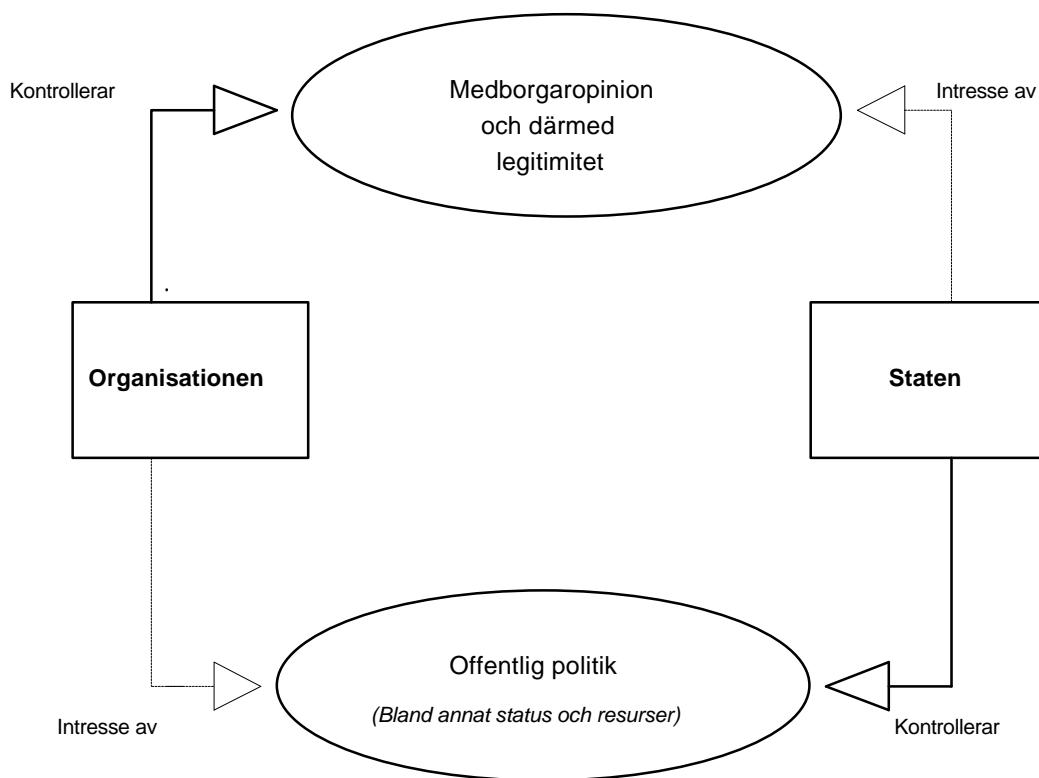
I en internationell jämförelse har de svenska intresseorganisationerna varit mycket involverade i förvaltningsapparaten.<sup>32</sup> Relation mellan förvaltningen och dessa viktiga yttre aktörer har ofta beskrivits som korporatism. Innan vi går vidare i undersökningen finns skäl att stanna upp och tydliggöra vad som i denna uppsats avses med detta centrala begrepp.

I en tolkning av korporatismteorin beskrivs relationen mellan staten och organisationerna enligt Gudmund Hernes maktbytesmodell, lanserad i boken *Makt og avmakt*.<sup>33</sup> Översatt till Hernes maktbytesmodell beskriver korporatismteorin en situation där en organisation *kontrollerar* opinionen hos sina egna medlemmar medan statsmakten *kontrollerar* inriktningen på den offentliga politiken. En bytesprocess kan komma till stånd när staten kan erbjuda en politik som överensstämmer med organisationens *intresse* och om organisationen i gengäld kan tillhandahålla den medborgaropinion som staten har *intresse* av. Staten antas bland annat ha intresse av att olika medborgaropinioner inte är alltför motstridiga så att stabiliteten hotas, samt att besluten uppfattas som legitima av medborgarna.

---

<sup>32</sup> 1976 var en tredjedel av ledamöterna i verksstyrelserna av olika typer av partsrepresentanter, se Hadenius 1978..

<sup>33</sup> Hernes 1982 s. 41f. Se även Hermansson m.fl. 1985 s. 40f. Detta maktbegrepp utvecklades ursprungligen av Coleman 1973. Denna tolkning av korporatismteorin beskrivs utförligare i Öberg 1994, kapitel 1, där även utförligare referenser finns.



**Figur 1. Förhållandet mellan staten och en organisation i ett korporativt system**

Organisationerna förutsätts agera med ansvar och på ett förutsägbart sätt. Den interna kontrollen leder i vissa fall till att organisationerna avstår från icke-förhandlingsbara krav och oacceptabel taktik. En organisations uppgift är alltså inte bara att framföra krav utan även att kanalisera dem så att de görs möjliga att tillfredsställa, eller med ett begrepp som kommer att användas här, att de *modereras*. I vissa fall kan det även ligga i medlemmarnas intresse att inta ståndpunkter som är modererade i förhållande till förstahandspreferensen.

Den korporatistiska strukturen innebär inte att organisationerna klipper av sina band med gräsrötterna, utan att de använder dem till att legitimera statlig politik och att utöva kontroll över medlemmarna. Organisationerna åtar sig alltså att *disciplinera* medlemmarna. Medlemmar som inte sluter upp bakom organisationens ståndpunkt måste förmås att acceptera den som det legitima beslutet och att bedriva eventuellt motstånd inom organisationens konstitutionella gränser. Intern opposition måste tillbakavisas, dämpas och helst utraderas. I denna process intar *ledningen* en nyckelroll. Dess uppgift blir inte bara att representera organisationen, utan även att vara opinionsbildare och att "förankra beslut".

Figur 1 kan ge intryck av att relationen mellan organisationerna och staten är oproblematiserad och att korporativa arrangemang garanterar att aktörerna får sina intressen tillgodosedda. Ett sådant synsätt är också vanligt inom korporatismforskningen.

Det eventuella ”bytet” mellan staten och organisationerna kan emellertid vara resultatet av en uppsplitande förhandlingsprocess. En sådan kan få till följd att staten tvingas anpassa sig till krav från organiserade intressen. Den korporativa kanalen utnyttjas i så fall av organisationerna till att vinna fördelar man inte kan få genom den parlamentariska kanalen. Det är då ett exempel på vad Stein Rokkan avsåg med den ofta citerade formuleringen ”Votes Count but Resources Decide”.<sup>34</sup> När organiserade intressen deltar i politiken kan alltså särintressen slå ut allmänintresset. Men korporativa arrangemang kan även leda till att staten vinner mer än den förlorar och att bångstyriga intressegrupper hålls under kontroll. Det skall inte heller uppfattas som ett noll-summespel, utfall då båda vinner eller då båda förlorar kan förvisso också förekomma. Vilket ansikte korporatismen visar upp är med andra ord inte givet.

I min avhandling har jag visat att korporativ organisering av politik har såväl fördelar som nackdelar. Fördelarna kan väga över när konflikter dämpas och organiserade intressen förmås ta ansvar för beslut även om de inte fått igenom sina förstahandskrav. Det kan ske när organisationsledningarna får delta i samtal där de möter betydande motstånd och om de i ett sådant läge inser att det är möjligt att uppnå åtminstone något genom ett byte. Vid sådana tillfällen kan ledningen nämligen disciplinera medlemmarna till att sluta upp kring kraftigt modererade krav. I andra fall, i synnerhet om organisationen inte möter något motstånd, kan den inte bara stå fast vid sina ursprungliga krav utan till och med radikaliseras dem. Det kan innebära att särintressen tar överhanden och helhetens intressen får stå tillbaka. Korporatismen visar då sitt fula ansikte.<sup>35</sup>

### ***Förvaltningens roller gentemot yttre aktörer***

Det är emellertid inte alls självklart att relationen mellan förvaltningen och de yttre aktörerna skall beskrivas som en bytessituation. Nu när vi uppenbarligen lämnar det mer utpräglade korporativa samhället kanske helt andra relationer kommer att uppkomma som alls inte kan beskrivas med hjälp av korporatismteorin. Bland annat är ett byte givetvis avhängigt av att båda parter (staten och en eller flera organisationer) har något att byta med. I annat fall kan någon komma att fullständigt dominera relationen. Förklaringarna till vilken typ av relation som förvaltningen har till andra aktörer kan naturligtvis vara många.<sup>36</sup> Men det är viktigt att vara medveten om att dessa relationer i stora stycken bestäms av en intressekamp om spelreglernas utformning. Det är med säkerhet ett väldigt komplicerat spel med många parter där alla inblandade tvingas antecipera de andras motdrag. Inte minst förvaltningen själv kan vara en mycket viktig aktör i denna kamp om spelreglerna.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Rokkan 1967 s. 105.

<sup>35</sup> Öberg 1994.

<sup>36</sup> Berry 1989a s. 151f nämner ”the ideology of the administration, the climate of public opinion, the prominence of the agency, norms of the agencies civil servants” etc.

<sup>37</sup> Se Moe 1989 s. 144f.

Det gäller alltså här att kunna kategorisera maktrelationerna mellan förvaltningen och de yttre aktörerna. Här har jag valt att göra det utifrån den position förvaltningsmyndigheten kan inta gentemot omgivningen. Förvaltningen kan nämligen spela flera olika roller i sin relation till organisationer och andra aktörer.<sup>38</sup> Dessa roller har här ordnats från den mest passiva till den mest aktiva.

- ☐ *Den överlåtande.* Förvaltningen överlåter ansvaret för beslut och genomförande någon eller några organisationer.
- ☐ *Den expedierande.* Förvaltningen reagerar på krav från intresseorganisationerna och det är dessa krav som bestämmer innehållet i politiken. Organisationerna är alltså så starka att det inte är möjligt för staten att alls ingå byte.
- ☐ *Den medlande.* Förvaltningen ser som sin roll att medla mellan olika intressen utan att i någon större utsträckning försvara egna intressen. Målet är att åstadkomma konsensus mellan organisationerna nästan oavsett vad resultatet blir.
- ☐ *Den jämkande.* Här intar förvaltningen egna bestämda positioner och förhandlar som en av flera parter med andra aktörer. Den är beredd att jämk sina ståndpunkter innan besluten fattas.
- ☐ *Den dömande.* Förvaltningen agerar ”domare” mellan de olika intresseorganisationerna och avgör mer eller mindre självsvåldigt vilka som har de bästa argumenten.
- ☐ *Den informationsinhämtande.* Förvaltningen anstränger sig för att inhämta så mycket information som möjligt från olika intressenter, men avgör själv vilken information som skall påverka beslutet.
- ☐ *Den självrådiga.* Förvaltningen sätter snarast en ära i att inte tala med någon innan den helt självständigt fattar sina beslut.

Det är rimligt att tänka sig att dessa relationer varierar mellan olika myndigheter och över tid. Det vore naturligtvis förnämligt om det redan i den här uppsatsen vore möjligt att peka ut vilken av dem som är vanligast inom svensk förvaltning i dag (kanske uppdelat på skilda politikområden). Tyvärr måste ambitionsnivån i den här uppsatsen bli mer modest tills mer forskning har genomförts.

### ***Relationernas stabilitet och omfattning***

Det finns ytterligare ett antal variabler som är av intresse när vi vill beskriva förvaltningens förhållande till de yttre aktörerna. Relationerna kan t.ex. variera i *grad av stabilitet* och vad gäller *antalet inblandade aktörer*.<sup>39</sup> Det gamla korporativa systemet präglades av stabila kontakter med få utvalda organisationer. Även om det inte är känt hur stort inflytande andra aktörer hade utöver de stora intresseorganisa-

---

<sup>38</sup> Jfr Heinz et. al. 1993 s. 12f, 302, som pekar ut delvis andra roller med delvis andra benämningar.

<sup>39</sup> Utöver dessa två dimensioner, antal aktörer och stabilitet, kan det finnas skäl att undersöka även andra, t.ex. intressemotsättningar/gemensamma intressen, formalisering, slutenhet och beslutsregler. Jag har emellertid här valt att begränsa mig till de jag tycker är viktigast.

tionerna finns det goda skäl att tro att det var ringa. Framför allt de stora arbetsmarknadsorganisationernas dominans var stor.

På många håll i världen har man liksom i Sverige sett hur de tidigare utvalda organisationerna tycks ha förlorat sitt monopol. Det är nu fler organisationer som pockar på uppmärksamhet. På vissa håll har man emellertid iakttagit att det ändå är möjligt att se ett mönster i relationerna mellan organisationerna och förvaltningen. Det finns fortfarande en stabilitet i kontaktmönstret, även om vissa organisationer bara befinner sig i periferin. Den här beskrivna situationen kallas *partsoligopol*.<sup>40</sup>

En tredje situation är när det finns en stor mängd aktörer som försöker påverka förvaltningen och där relationerna saknar alla typer av stabilitet. Det dyker upp tillfälliga organisationer som gör en hård informationskampanj riktad mot en förvaltning, och som några år senare inte längre finns kvar. De stora intresseorganisationerna deltar ibland, ibland inte och det därför svårt att utkristallisera något mönster. Detta kan benämnas *participationsmarknad*.<sup>41</sup>

Frågan om relationernas stabilitet och omfattning anknyter till den teoretiska diskussionen om hierarki och nätverk. Avslutningsvis — innan det är dags att ge sig i kast med den empiriska delen av denna undersökning — skall något sägas även om denna diskussion.

### ***Hierarki och nätverk***

Sedan länge är det välkänt att genomförandet av politiska beslut inte sker enligt någon strikt hierarkisk modell, vare sig i Sverige eller i övriga världen. Denna modell, som gav intryck av att förvaltningen var en monolitisk enhet som var starkt avgränsad gentemot sin omgivning med politikerna i toppen och samhällsmedborgarna längst ner, gav ingen realistisk beskrivning av statsapparaten.<sup>42</sup> Det är uppenbart för alla som kommer i kontakt med verkligheten att besluten inom förvaltningen inte fattas av tjänstemän som isolerat sig från omgivningen. Ofta har flera olika myndigheter, politiska partier, organisationer och enskilda medborgare möjlighet att påverka beslutens innehåll. Som alternativ till hierarkimodellen har *nätverk* och *nät-*

---

<sup>40</sup> Jag väljer alltså att ansluta mig till Hermanssons terminologi. Han definierar partsoligopol som en situation som ”innebär att beslutsprocessen kännetecknas av ett betydande deltagande från organisationer eller myndigheter som är direkt berörda...” (1993 s. 46). I viss mån skulle det vara motiverat att benämna detta *nätverk*. Termen nätverk tenderar dock, liksom begreppet korporatism, att få en ny definition för varje författare som använder det. Ofta inkluderar nätverk alla de typer av relationer som tänkas kan. Se temanumret i *European Journal of Political Research* 1992 (21, nr 1-2) och särskilt Jordan & Schubert 1992. I en annan betydelse använder Lundquist (1992 s. 133ff) begreppet som kontrasteras mot hierarki.

<sup>41</sup> Även detta begrepp ansluter till Hermansson som menar att ”Participationsmarknad innebär att också andra än partier och parter är betydelsefulla deltagare i beslutsprocessen.” (1993 s. 46). Denna struktur påminner mest om det som förknippas med lobbying-samhället. Även lobbying är emellertid en term som fått allt för många betydelser. I USA tenderar lobbying att inkludera alla typer av påverkansförsök från intresseorganisationernas sida. Se t.ex. Berry 1989 s. 6: ”...just about any legal means to try to influence government can be called lobbying”. Se vidare s. 69.

<sup>42</sup> Lundquist 1992 s. 134, karaktäriserar hierarkimodellen på detta sätt.

*verksteori* lanserats. I den senare finns, till skillnad från i den förra, inga givna maktförhållanden och förvaltningen är mycket öppen mot sin omgivning.<sup>43</sup>

Enligt min mening finns emellertid även flera bekymmer med den nätverksteori som hittills har utvecklats.<sup>44</sup> Bland annat tycks några av de forskare som utnyttjar sig av sådan analys ha dragit märkliga slutsatser av att hierarkimodellen inte motsvarar det som empirin blottlägger. Ofta förknippas nämligen hierarkimodellen med vad som betecknas som ett förlegat rationalistiskt perspektiv:

Hierarkimodellen dominerar äldre tänkande totalt och är fortfarande en viktig komponent i diskussionen om organisering. Det finns sannolikt djupliggande orsaker till detta. Hierarkimodellen anknyter nämligen till den rationella diskurs som är grundläggande för västerländskt tänkande. Kärnan är föreställningen om en tekniskt kompetent organisation som löser problem på ett rationellt sätt.<sup>45</sup>

Det råder som sagt ingen tvekan om att den hierarkiska modellen har drag av överdrivet förenklad rationell beskrivning av statens agerande. Men vissa förvaltningsforskare tycks dra långtgående och felaktiga slutsatser av detta, nämligen att det föranleder oss att ifrågasätta antagandet att förvaltningsbesluten är resultatet av rationellt agerande. Det faktum att inte en enda aktör kontrollerar implementeringen, utan att många inblandade påverkar utfallet, innebär inte att vi kan utesluta rationellt agerande av de enskilda aktörerna. Inte heller det faktum att förvaltningsbeslut ibland blir sådana att de inte återspeglar *någon* aktörs önskemål, föranleder oss att dra slutsatser om rationalitet hos aktörerna. Många skulle vilja hävda att huvudresultatet av många års utveckling av rationalistisk teori är just att kollektiva beslut kan bli något som alla är missnöjda med trots, eller just därför, att alla aktörer var för sig agerat rationellt.<sup>46</sup>

Istället för att överge rationalitetsantagandet och uppgivet tala om oändlig komplexitet, mångdimensionalitet, flytande gränser mellan organisationer och hopplös fragmentisering, förespråkar jag en annan väg. Med bibehållet rationalitetsantagande bör vi, så långt det är möjligt, försöka identifiera de aktörer som försöker påverka förvaltningen, kartlägga deras preferenser och strategier, samt klargöra de regler och normer som definierar aktörernas handlingsutrymme.

Dessutom förefaller det vara förhastat att helt överge alla de utgångspunkter som är förknippade med hierarki. I så fall riskerar vi att blunda för något av det som faktiskt är karakteristiskt och helt centralt vid studier av mänsklig interaktion inom den politiska sfären<sup>47</sup>: Att det finns några aktörer som kan tvinga andra att underordna sig beslut.

---

<sup>43</sup> Lundquist 1992 s. 135.

<sup>44</sup> Nätverksteori har emellertid utvecklats i flera varianter, se genomgången i Borell & Johansson 1996. Det bör av framställningen nedan framgå att jag inte är kritisk till alla dessa. Här syftar jag exempelvis inte på den rena *statistiska* nätverksanalysen som tillämpas för att identifiera kontaktmönster mellan aktörer, se t.ex. Petersson 1989.

<sup>45</sup> Lundquist 1992 s. 133.

<sup>46</sup> Annorlunda uttryckt innebär det att individuell och kollektiv rationalitet inte alltid sammanfaller. Det välkända spelet fångarnas dilemma illustrera detta tydligt.

<sup>47</sup> Se t.ex. Moe 1989 s. 120f.

Det är snart hundra år sedan statsvetenskapen uppmärksammade att studier av politik inte enbart kan koncentrera sig till det formella regelverket, statsvetare bör även studera vad som faktiskt händer. Att helt negligera det formella regelverk som bildar stommen runt politiska nätverk, vore emellertid lika felaktigt. Vid studier av en myndighet som lämnar bidrag till arbetsmiljöförbättrande åtgärder kan man inte bortse från att vissa aktörer hade stort inflytande vid inrättandet av myndigheten. Inom myndigheten hade generaldirektören och centrala styrelsen formella möjligheter att påverka regelverket som styrde "närbyråkraterna" och i relationen mellan företag och närbyråkraterna hade de senare ett övertag eftersom de som "satt på pengarna". Det måste sedan bli en uppgift för den empiriska undersökningen att fastställa om och i så fall hur dessa formella hierarkier hade kontrollen över verksamheten.

I det sammanhanget är det naturligtvis även viktigt att uppmärksamma att de formella regler som omgärdar myndigheterna ofta är ett resultat av en intressekamp. Reglerna bestämmer vilka kriterier och procedurer som skall användas vid beslutsfattande inom myndigheten, de specificerar hur tjänstemännen skall uppmuntras och bestraffas, hur information skall insamlas samt hur myndigheten skall utvärderas. Detta regelverk utgör, som Terry Moe skrivit, "the basic components of bureaucratic structure".<sup>48</sup> Spelet om dessa regler sker givetvis inte heller i ett strikt hierarkiskt system eller i något sorts politiskt vakuum. Olika typer av intresseorganisationer försöker påverka redan i detta skede. Detta spel fortsätter även när myndigheten är inrättad och då deltar även myndigheten själv som en egen aktör i detta spel.<sup>49</sup>

Det innebär att den statsvetenskapliga förvaltningsanalysen även fortsättningsvis bör hålla fast vid att undersöka makt, idéer och intressen. Det finns goda skäl att tro att det finns en koppling mellan organiseringen av förvaltningen och möjligheter till inflytande. Det är givetvis så att intresseorganisationernas möjligheter att påverka myndigheternas verksamhet avgörs i stor utsträckning av vilken typ av myndighet det är fråga om. Det kan på goda grunder antas att intresseorganisationer har större möjligheter att utöva inflytande i förvaltningar som är relativt öppna mot övriga samhället.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Moe 1989 s. 133.

<sup>49</sup> Moe 1989 s. 130, 133, 143ff.

<sup>50</sup> Yates 1989 s. 142ff.

## Korporatismen: framväxt och nedmontering

När vi nu till att börja med skall studera korporatismens framväxt, funktionssätt och nedmontering, bör detta alltså betraktas som en granskning av hur spelreglerna för en stor del av den svenska förvaltningsapparaten skall utformas. Tidigare har det framhållits att sådana spel bör uppmärksammas vid tillsättandet av varje myndighet för sig, men att dessa naturligtvis är invävda i mer övergripande diskussioner där inte bara politiker utan även andra medborgargrupper försöker främja sina intressen. Tyvärr måste avsnittet om uppbyggnaden av de korporativa arrangemangen bli väldigt övergripande. Mer utrymme ägnas åt korporativa styrelser faktiska funktionssätt och diskussionerna om avkorporativiseringen.

### Idéerna bakom det korporativa systemet

Tillväxten av lekmannastyrelser, som tog sin början i det tidiga 1900-talet, vägledades av en misstro mot *byråkraterna* i de statliga myndigheterna. Myndigheterna som till att börja med styrdes kollegialt, dvs. av ett råd som bestod av de högsta tjänstemännen och så småningom av en enrådig generaldirektör, hade föga förtroende i de breda folklagen. Tjänstemännen uppfattades inte som de opartiska jurister som de själva gärna ville se sig, utan som ett redskap för en förtryckande och djupt orättvis stat. Dessutom betraktades regelverk och beslutsprocedurer som allt för stela och ålderdomliga, inte minst av de unga socialdemokrater som under tidigt 1900-tal tänkte sig att staten framgent skulle tjäna andra intressen än "överhetens".

I Sverige kan tre huvudskäl för att låta myndigheterna ledas av en lekmanstyreelse urskiljas.<sup>51</sup> Behovet av sakkunskap, önskemålet om partsrepresentation och tanken om medborgerligt omdöme. Alla speglar just misstron mot att tjänstemännen själva skulle kunna fatta kloka, effektiva och rättvisa beslut. Om det inte finns något förtroende för myndigheterna undermineras legitimiteten i de beslut som fattas. Det kan i värsta fall bli fullständigt omöjligt att genomföra den politik som beslutats. Oavsett om tjänstemännen fattar korrekta beslut eller inte, måste besluten ha någon sorts förankring hos medborgarna, framför allt från de speciella intressenterna.

Det finns emellertid en ingrediens i den svenska politiska traditionen som tänktes överbrygga dessa, och för den delen även andra motsättningar. Bo Rothstein, som sökt korporatismens rötter, har visat att ett av motiven till att inrätta korporativa institutioner var en "strävan att transformera de organiserade intressena från att driva särintressen till att också ta ökad hänsyn till *allmänintresset*".<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Petersson och Söderlind 1992 s. 68f.

<sup>52</sup> Rothstein 1992 s. 91.



Rothstein hänvisar bland annat till inrättandet av Socialstyrelsen 1912 där förslagsställarna hoppades att partsrepresentanterna inte skulle uppträda som bevakare enbart av "särskilda" intressen, utan även av allas, samhällets som helhet, intressen.<sup>53</sup>

Det finns många exempel på att förslagställare poängterat att huvudsyftet med partsammansättning inte är att de skall driva sina egna intressen. När statens biltrafiknämnd inrättades 1940 gavs den en typiskt korporativ sammansättning med representanter för bland andra biltrafikens, järnvägarnas och sjöfartens intressen. Utredarna fann det emellertid inte ens lämpligt att låta "vissa myndigheter och organisationer" komma med förslag rörande ledamöterna:

Det torde finnas anledning att befara, att de efter förslag utsedda ledamöterna icke alltid skulle kunna bevara full självständighet utan åtminstone i någon mån känna sig som representanter för de sammanslutningar och myndigheter, som föreslagit dem. En dylik inställning skulle givetvis vara i hög grad betänklig, då ju nämnden är ett samhälleligt organ för att på ett objektivt sätt omhänderha betydelsefulla allmänna uppgifter.<sup>54</sup>

I det här fallet, liksom när det gällde inrättandet av Socialstyrelsen, var det ett borgerligt statsråd som var ansvarigt för inrättandet av en sådan partssammansatt styrelse.<sup>55</sup>

En liknande diskussion fördes när samlingsregeringen med högerledaren Bagges som ansvarig ville införa en särskild styrelse för yrkesutbildning 1943. Förslaget, som även av Bagge betraktades som nydanande i svensk förvaltning, innehöll förslag om intressegruppsrepresentation i styrelsen. Bagge påpekade emellertid att styrelsen inte skulle betraktas som ett förhandlingsorgan:

Men i själva verket finns det enligt min uppfattning ingen anledning att betrakta den nya överstyrelsen som ett speciellt arbetsmarknadsorgan, där de olika parterna måste ha lika många röster. Det blir ju inte fråga om sådana förhandlingar, där arbetsgivar- och arbetstagarintressena komma att stå emot varandra. Vad man syftar till är ju att få sakkunskapen på näringslivets och arbetsmarknadens olika områden så väl representerade som möjligt.<sup>56</sup>

Här ser vi alltså ännu ett exempel på en representant för ett borgerligt parti som förespråkar en korporativt sammansatt styrelse. Tanken är emellertid inte att parterna skall förhandla med varandra utan att, utifrån sina sakkunskaper och erfarenheter från olika området, komma fram till goda lösningar.

Inom arbetsmarknadspolitiken har det funnits stor enighet om partsrepresentationen. När AMS inrättades 1948 fördes inga partipolitiska strider om styrelsesammansättningen. I detta och många andra avseenden uppfattades besluten som en

---

<sup>53</sup> Rothstein 1992 s. 94, som hänvisar till Departementalkommitterades betänkande s. 166.

<sup>54</sup> SOU 1936:59 s. 115f.

<sup>55</sup> Departementschefen (Gustav Andersson) instämde i att det behövdes "sakkunskap och erfarenhet i trafikekonomiska frågor" och att partsrepresentationen skulle skapa "garantier för ett allsidigt bedömande...", Prop 1940:115 s. 59f.

<sup>56</sup> FK 1943:24 s. 111f. Han argumenterade mot förslaget att även DACO (TCOs föregångare) skulle få plats i styrelsen vid sidan om bl.a. LO och SAF.

fullföljning av tidigare beslut. Framför allt var det ett beslut från sammanslagningen av arbetsmarknadscommissionen och arbetslöshetscommissionen till AMK 1940 som var vägledande. När Gustav Möller då motiverade den sammanslagna styrelsens sammansättning menade han att skälet inte var att "överbrygga motsättningar mellan företagare och arbetstagare" utan att tillvarata personlig kunskap och uppnå "effektiv kontakt med organisationernas medlemmar". Möller trodde i själva verket att "företagares och arbetstagares intressen inom en näring ofta komma att vara identiska".<sup>57</sup>

När det i detta sammanhang talas om 'parts-' eller 'intresserepresentation', får detta tagas som ett medvetet förenklat uttryck; därmed avses icke sådan partsrepresentation i egentlig mening, som förekommer i arbetsdomstolen och arbetsrådet.<sup>58</sup>

Idén bakom den korporativt sammansatta styrelsen för arbetsmarknadspolitiken var alltså inte att ge parterna tillfälle att framföra, försvara och förhandla om sina intressen, utan en förhoppning om att de skall kunna föra en diskussion i syfte att fatta beslut som är till hela samhällets nytta.<sup>59</sup>

Liknande tankar uttrycktes när det socialdemokratiska partiet diskuterade fördelar och nackdelar med partsrepresentanter inom förvaltningen på en partikongress 1952:

Främst står spørgsmålet om objektivitet. Avsikten är inte att skapa en representation för enskilda parter som uppträder i tvister inför myndigheterna utan endast för vissa intresseområden. Denna gräns är dock något oklar och i praktiken kan den allt för lätt överskridas. Såsom en garanti för objektivt riktiga resultat brukar man i första hand anlita utvägen att motstående intressen balanserar varandra. [...] Saken kan kanske också uttryckas så, att även partsrepresentanterna skall respektera uppfattningen att gruppintressena måste underordnas samhällsintresset.<sup>60</sup>

Detta var en av de få partikongresser då frågorna verkligen diskuterats principiellt. De ledande tankarna i betänkandet som antogs av kongressen, är *objektivitet* och *sakkunskap*. Ideligen varnas för en politisering av förvaltningsapparaten. De var därför viktigt att de partssammansatta organen inte bidrog till ytterligare politisering, utan endast bidrog med sakkunskap och att de fyllde en legitimerande funktion.

Partsrepresentanterna kan nämligen betraktas såsom företrädare både för speciell sakkunskap och för en medborgargrups allmänna uppfattning. På områden där partsrepresentationen redan vunnit hävd bör den fortfarande finnas. Utvidgningen av denna representation till nya områden förutsätter att vederbörande medborgargrupper

---

<sup>57</sup> Prop 1940 : 216 s. 18.

<sup>58</sup> Möller i Prop 1940 : 216 s. 18. Samtidigt föreslogs inrättande av ett råd där parterna skulle kunna diskutera viktiga konfliktfrågor.

<sup>59</sup> Gustav Möller förordade inte partssammansättning i alla lägen. För honom, liksom för andra socialdemokrater var det (som det stod i partiprogrammet från 1920) "sakkunniga förvaltningsorgan" som var målet. När Bostadsstyrelsen inrättades 1948 föreslogs en styrelse utan representation av t.ex. fastighetsägare, hyresgäster, byggare, entreprenörer och byggnadsarbetare. Valet av ledamöter skulle inte bindas genom särskilda föreskrifter. Prop 1948 : 218 s. 58, 79.

<sup>60</sup> Demokrati i statsförvaltningen 1952 s. 34f.

med skäl kan göra anspråk för direkt medinflytande samt att detta inflytande verkligen leder till ett för hela samhället gynnsamt resultat.<sup>61</sup>

Den idé som här tar form är således att partsrepresentanter *inte* skall driva sina sär-  
intressen, utan bidra till ”ett för hela samhället gynnsamt resultat”. De skall inte  
agera som i en domstolsförhandling, där ”rollinnehavarnas” uppgift är att framhålla  
fördelar enbart för den ena sidan av saken. De skall inte heller bete sig som på en  
vetenskaplig disputation där aktörerna förväntas argumentera för olika ståndpunkter  
utan incitament att enas.<sup>62</sup> Representanter bör träda in i *en annan roll* i det politiska  
spelet och skall, med sina specialkunskaper och särskilda utgångspunkter, delta i  
samtalet och sträva efter att finna lösningar till *hela samhällets bästa*.<sup>63</sup> Det gäller  
alltså att bygga upp en institution som klargör spelsituationen och som gör att aktö-  
rerna ställer sig rätt frågor. Idén är att representanterna skall fråga vad som är bra  
för landet som helhet och inte enbart för deras organisationer, för att travestera  
Rousseau. Uppgiften består alltså inte i att ge underlag till en summering av allas  
vilja, utan att försöka finna den allmänna viljan, för att uttrycka det med Rousseaus  
termer.<sup>64</sup>

Den ideala bilden av hur beslutsfattandet bör gå till överensstämmer emeller-  
tid inte alltid med verkligheten. Självfallet kan enighet inte alltid uppnås genom ra-  
tionellt samtal. Representanternas ståndpunkter omformas inte utan vidare. Det  
finns ett tryck från den interna arenan att hålla fast vid organisationens ursprungliga  
ståndpunkter och det är inte heller realistiskt att föreställa sig att intresseorganisa-  
tioner frivilligt avstår från att tillskansa sig fördelar.<sup>65</sup>

Tanken om att låta representanter för intresseorganisationer ta säte i beslutan-  
de förvaltningsstyrelser var aldrig särskilt omtvistad. Det förekom länge inte heller  
något genomtänkt motstånd mot denna i grunden korporativa idé. Särskilt i de fall  
det inrättades myndigheter inom arbetsmarknadsområdet föll det sig naturligt, tycks  
det, att låta parterna bli representerade. Det är ganska typiskt att inte ens när Ar-  
betslivsfonden inrättades 1990 restes något ordentligt motstånd mot att fonden  
skulle få en traditionellt korporativistisk styrelse både centralt och regionalt. Med  
undantag för Centern var de borgerliga partierna starkt kritiska till att fonden inrät-  
tades men invändningarna riktade sig inte mot att fackföreningar och arbetsgivare  
skulle sitta med i de beslutande styrelserna.<sup>66</sup>

När systemet med partsrepresentation i förvaltningsmyndigheter på allvar  
började ifrågasättas i mitten av 1980-talet grundade det sig mycket riktigt på en mer  
skeptisk inställning till parternas roller i korporativt sammansatta styrelser. Det

---

<sup>61</sup> Demokrati i statsförvaltningen 1952 s. 143f.

<sup>62</sup> Angående disputation som spel, se Björklund 1992.

<sup>63</sup> Se Searing 1991 angående informella regler och rolltänkandes inverkan på politikens beteende.

<sup>64</sup> Detta diskuteras utförligare i min avhandling, Öberg 1994.

<sup>65</sup> Se Öberg 1994 s. 258ff

<sup>66</sup> RD 1989/90 : 101 s. 47ff.

framgick bland annat av regeringens påpekade i samband med Verksledningskommitténs förslag 1985.

Det är likaledes principiellt fel att som normalordning placera intressegruppsrepresentanter i ledningsansvariga positioner i myndigheterna enligt en 'balansprincip' som skapar det felaktiga intrycket att ledamöterna är utsedda i syfte att vara intressebevakare.<sup>67</sup>

Detta hade, som sagt, aldrig varit huvudtanken.

## De korporativt sammansatta förvaltningsstyrelserna

### *Intressekamp eller deliberation?*

Bilden av förvaltningen som en organisation som strikt tolkar precisa lagar har alltså för länge sedan visat sig vara missvisande. Vissa hävdar att de flesta organisationer, även förvaltningsmyndigheter, bättre kan förstås om man anlägger ett perspektiv där man utgår från att organisationer utgörs av ett system av förhandlingar och samarbete, inte som ett system av hierarkier som var ett vanligt perspektiv tidigare.<sup>68</sup> Jag har tidigare argumenterat för att detta i första hand inte är fråga om att välja olika perspektiv. I stor utsträckning kan saken avgöras empiriskt. I det fall ledningen för en förvaltningsmyndighet är sammansatt av representanter för intressegrupper i samhället är det enkelt att konstatera att vi fjärrat oss från den hierarkiska modellen. Tanken om beslut efter någon typ av spel mellan flera aktörer är då inbyggd i myndighetens konstitution.

Frågan är vad detta betyder för demokratin och för rättssäkerheten. Det är inte självklart att en lagstyrd förvaltning fungerar mer smärtfritt. I USA har forskare konstaterat att lagstyre kan vara mycket tidskrävande och skapa konflikter.

Under many conditions, negotiating and bargaining among private parties and between government and private parties are far more productive forms of conflict resolution.<sup>69</sup>

Det finns grund att tro att det inte heller i Sverige är självklart vad som är bäst. Inte minst spelar det säkert en stor roll hur organisationerna agerar för hur förhandlingar med förvaltningen skall tolkas. I den pluralistiska idén ingår tanken om att organisationerna skall förhandla. Idealet för några av dem som försvarat korporatism har i stället varit att åstadkomma ett samtal. Det senare idealet innebär, såsom beskrivits ovan, att organisationerna inte i första hand skall försvara sina egna intressen utan att de ska ingå mer förutsättningslöst i ett samtal som bland annat tar fasta på frågan

---

<sup>67</sup> Prop. 1986/87 : 99 s. 21.

<sup>68</sup> Peters 1995 s. 162.

<sup>69</sup> Brand 1989 s. 45, som hänvisar till Peter Schuck: "Litigation, Bargaining and Regulation" i *Regulation Magazine*, July-August, 1979.

om vad som är bäst för den myndighet som man ingår i styrelsen för. Rimligtvis kan man tänka sig att det i en förvaltningsstyrelse förekommer en blandning mellan det pluralistiska idealet och det korporativa i det här avseendet. Med Lennart Lundquists språkbruk skulle man kunna tala om att det gäller att åstadkomma problemlösning snarare än konfliktlösning, och att det alltid är en blandning mellan de två:

Alla beslutsprocesser innehåller två moment: problemlösning och konfliktlösning. Medan problemlösning är en "intellektuell" process som syftar till optimala lösningar av substantiella problem, är konfliktlösning en process vilken avser att nå fram till beslut som parterna är överens om alldeles oavsett det substantiella resultatet.<sup>70</sup>

Den intressanta frågan är om arbetet i förvaltningsstyrelserna främst präglas av den intressekampsinriktade konfliktlösningen vars arbetsinstrument är förhandling, eller om det mer samförståndsinriktade problemlösningen med samtal som huvudinstrument är förhärskande.

Detta för oss rakt in i diskussioner om olika normativa ideal om demokrati och representation. Inte minst tangerar vi Jean-Jacques Rousseaus idéer om hur man bäst organiserar diskussionerna i en beslutande församling. Här är inte platsen att göra längre utvecklingar om detta.<sup>71</sup> Vi får här nöja oss med att konstatera att ytterligare två viktiga komponenter avgör hur en styrelse fungerar. En av Rousseaus invändningar mot förekomsten av partier och organisationer i samhället var att de kunde pervertera den ideala beslutssituationen. Faran består i att medborgarna gruppvis låser fast sina ståndpunkter innan de frågar sig vad som var bäst för hela samhället. Enligt Rousseau var det ett problem om deltagarna i samtalen såg sig som *representanter* för särskilda intressen och försvarade dessa. Inte minst kunde det förhindra att en annan väsentlig komponent kunde fungera, nämligen omformning av preferenser. Deltagare i ett samtal måste, om det skall fungera i enlighet med Rousseaus ideal, vara beredda att lyssna till varandras argument och eventuellt omforma sina egna ståndpunkter om det finns goda argument för att göra det.

I det här avsnittet skall vi närma oss svaret på frågan om hur styrelseledamöter i förvaltningsmyndigheter uppfattar sin roll och hur de anser att styrelserna fungerar i detta avseende. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det är åtminstone tre frågor som avgör vilken typ av överläggningar före beslut som används inom den här typen av förvaltningsstyrelser. Försvaret ledamöterna i första hand sina organisationer eller partiets intresse i diskussioner inom styrelsen? Karaktäriseras diskussionerna av förhandling eller samtal? Sker det någon omformning av preferenser som en följd av diskussionerna?

Grovt sett utkristalliserar sig således två olika idealtyper. De kan benämnas *intressekamp* respektive *deliberation*.

---

<sup>70</sup> Lundquist 1992 s. 165.

<sup>71</sup> Se vidare i Öberg 1994, kapitel 1 och referenser som anges där.

	<i>Intressekamp</i>	<i>Deliberation</i>
Bundenhet till uppdragsgivarens intresse	Starkt	Svagt
Beslutsmetod	Förhandling	Samtal
Omformning av preferenser	Ingen	Omfattande

**Figur 2. Två idealtypen för beslutsfattande och diskussioner inom en förvaltningsstyrelse**

I en förvaltningsstyrelse som präglas av intressekamp finner vi att ledamöterna i första hand försvarar och företräder sina uppdragsgivares på förhand intagna ståndpunkter. Denna idealtyp karaktäriseras vidare av att diskussionerna präglas av förhandling och att deltagarna i mycket liten utsträckning tar intryck av varandras argument.

I en styrelse som utmärks av deliberation är bundenheten till uppdragsgivarna inte lika stark. Ledamöterna är beredda att med "friska ögon" se på varje ärende utan att i första hand försöka utmejsla vad som kan vara den egna organisationens intresse i frågan. I stället för att inta förhandlingspositioner ser styrelsen på sin roll som deltagare i ett samtal där de är beredda att ta intryck av de andras argument.

Huruvida den ene eller den andra idealtypen är att föredra ur effektivitets-, kvalitets- eller demokratisynpunkt kan tills vidare lämnas därhän. Till att börja med består arbetet här att empiriskt undersöka om Arbetslivsfondens styrelser mest liknade den ena eller den andra idealtypen.

För att undersöka detta vore det en stor fördel om en mängd olika metoder kunde användas. Möjligen har vi här ett fall där deltagande observation i kombination med andra metoder skulle vara lämplig. Tyvärr har detta inte varit möjligt. Istället får vi nöja oss med att betrakta resultatet av de enkätundersökningar som jag genomfört med länsdirektörer, styrelseledamöter och företag.

### *Försvaras i första hand egna intressen?*

I Verksledningskommitténs undersökning 1985 angav sex procent av ledamöterna att styrelserna i första hand skulle agera intressebevakare.<sup>72</sup> Ungefär lika många svarade på samma sätt när en annan statlig utredning 1993 frågade om vad ledamöterna uppfattade som det viktigaste i sitt styrelseuppdrag. Fem procent ansåg att det viktigaste var att "tillvarata särskilda intressen". Å andra sidan ansåg bara 18 procent att det viktigaste i styrelseuppdraget var att "utöva medborgerlig insyn i verksamheten".<sup>73</sup>

Det tycks alltså som om även styrelseledamöter en längre tid varit överens om att de inte i första hand bör företräda sina särintressen. Hur det i praktiken har fungerat är emellertid svårare att klarlägga.

<sup>72</sup> SOU 1985:40 s. 255f.

<sup>73</sup> SOU 1993:58 s. 16. Dessvärre ställdes olika frågor i de två undersökningarna och dessutom användes olika svarsalternativ varför en jämförelse mellan undersökningarna är ett mycket vanskligt företag.

I Verksledningskommitténs undersökning konstateras det att en stor andel av ledamöterna som hade tillfrågats uppgav att de var oklara över sitt uppdrag, delvis på grund av att de "nomineras av en intresseorganisation men utses av regeringen".<sup>74</sup> När verkscheferna tillfrågades om vilken roll de ansåg att styrelseledamöterna skulle ha hävdade bara åtta procent att ledamöterna i första hand skulle försvara sitt egna intresse.<sup>75</sup> Däremot var verkscheferna missnöjda med hur det i praktiken fungerade. I de flesta styrelser ansåg chefen att ledamöterna inte var klara över vilket intresse de borde företräda. I de styrelser där chefen ansåg att ledamöterna hade klart för sig vem de företrädde agerade de emellertid i stor utsträckning "rätt", dvs. var lojala mot myndigheten.<sup>76</sup>

Frågan är då vad studien av Arbetslivsfonden kan ge för resultat med avseende på hur den typen av styrelse fungerar.

**Tabell 1.**

**Länsdirektörernas upplevelse av vad ledamöterna såg som sin huvuduppgift.**

"7. Flera av ledamöterna i länsfondens styrelse var aktiva även i någon organisation, parti eller dylikt. Hur vanligt var det, enligt din uppfattning, att dessa ledamöter uppträdde som om de såg som sin huvuduppgift att försvara sina respektive organisationers och partiers "intresse" och ståndpunkter?"

<i>Representanter för</i>	<i>Alltid/oftast</i>	<i>Sällan/aldrig</i>	<i>Summa</i>	<i>N</i>
LO	55	45	100	22
Näringslivsorganisationer	45	55	100	22
TCO	41	59	100	22
SACO	32	68	100	22
Socialdemokrater	14	86	100	21
Moderater	13	88	101	16
Centerpartister	6	94	100	16
Folkpartister	7	93	100	15

Mot bakgrund av länsdirektörernas bedömningar kan vi alltså konstatera att det är mest vanligt att styrelseledamöter sällan eller aldrig uppträder som om de ser som sin huvuduppgift att försvara sina respektive organisationers eller partiers intresse i styrelsearbetet. Bilden är emellertid som väntat inte entydig. Nära hälften av länsdirektörerna uppfattar organisationsrepresentanternas uppträdande som att de ofta eller alltid agerar i den egna organisationens intresse. Den andra hälften av länsdirektörerna förmedlar den motsatta bilden. Enigheten är större när det gäller partiernas representanter. Även om det finns avvikelser uppfattas partiföreträdarnas agerande sällan eller aldrig som huvudsakligen ett försvar för partiståndpunkter.

<sup>74</sup> SOU 1985:40 s. 114f, 266f. Det ställdes även frågor om vilket intresse de företrädde men resultatet av frågan redovisas inte. Det konstaterades bara att ledamöterna hade uppgett olika svar, vissa sade sig företräda ett allmänintresse, andra att de företrädde sitt partis eller sin organisations intresse.

<sup>75</sup> SOU 1985:40 s. 114f, 268.

<sup>76</sup> SOU 1985:40 s. 114f, 269. (Uppfattat sitt uppdrag "Klart men fel" = 6; "Klart men rätt" =21)

Jämför vi alltså intresseorganisationerna med partierna ser vi att det är betydligt vanligare att de förstnämnda agerar som intressevärn än att partierna gör det. Representanterna från LO pekade ut som de som i störst utsträckning försvarar sin egen organisations intresse i första hand. Över hälften av de som besvarat enkäten anser att LO-representanterna ofta eller alltid uppträdde som om de såg som sin huvuduppgift att försvara sina särintressen.

En snarlik bild finner vi när frågan ställs direkt till styrelseledamöterna. Klart färre än hälften av de som besvarat frågan instämmer i påståendet att de framför allt framförde sina organisationers eller partiers ståndpunkter.

**Tabell 2.**

**Framförde ledamöterna framför allt sina organisationers/partiers åsikter? Bedömning av den egna insatsen.**

”42. I vilken utsträckning anser du att följande beskrivning av din insats i styrelsearbetet stämmer med verkligheten: Jag framförde framför allt mitt partis, min organisations eller min myndighets ståndpunkter.”

	Alla	Intresserepr.	Partirepr.	Övriga	N
Stämmer helt/ganska bra	42	54	24	31	78
Stämmer vare sig bra eller dåligt	33	31	44	19	61
Stämmer ganska dåligt/inte alls	25	15	33	50	47
Summa	100	101	100	100	186

Det är naturligtvis inte lätt att värdera dessa svar. Med stor sannolikhet kan respondenternas normativa ståndpunkter påverka svaren. Vissa kanske anser att det vore upprörande att *inte* framföra åsikter från dem man i någon mån representerar. Andra kan ha anat att svaren kan tolkas som uttryck för olika starkt försvar av särintressen. För min del anser jag att det finns goda skäl att tolka resultatet som ett överraskande *svagt* stöd för tanken om att ledamöterna *i första hand* försvarar sina partiers, organisationers eller myndigheters intressen. Klart färre än hälften av samtliga ledamöter anser att påståendet stämmer helt eller ganska bra. Dessutom överensstämmer den tolkningen med det resultat som kom ut av enkäten till länsdirektörerna.

Den skillnad mellan olika typer av representanter som länsdirektörerna tyckte sig ha iakttagit, återspeglar sig även i ledamöternas egna bedömningar. Intressegruppsrepresentanterna anser, i högre grad än partirepresentanterna, att de i första hand har försvarat sin organisations intressen. Lite längre fram i den här undersökningen (se tabell 18) visar det sig även att det var vanligare att intressegruppsrepresentanter samrådde ofta med sina respektive organisationer, än att andra ledamöter gjorde det.

Styrelseledamöterna gör en snarlik bedömning även av sina kollegors insatser. Återigen ser vi att intressegruppsrepresentanterna i högre grad än de andra uppfattar att inte bara de själva utan ”de flesta” framför allt framförde åsikter som överensstämde med ledamöternas respektive organisation eller parti.



**Tabell 3.**

**Framförde ledamöterna framför allt sina organisationers/partiers åsikter? Bedömning av de andras insatser.**

”49. De flesta framförde framför allt sitt partis, sin organisations eller myndighets ståndpunkter.”

	Alla	Intresserepr.	Partirepr.	Övriga	N
Stämmer helt/ganska bra	42	50	35	31	80
Stämmer vare sig bra eller dåligt	36	31	44	35	67
Stämmer ganska dåligt/inte alls	22	19	20	35	41
Summa	100	100	99	101	188

Både länsdirektörer som påstår att organisationerna i första hand försvarar sitt intresse och de som anser att de mycket sällan gör det har kommenterat sina svar. Någon tyckte att den grundläggande idén var att representanterna skulle försvara sina respektive intressen:

Fondens struktur byggde på 3-partsöverenskommelser, vilket i sin tur bygger på att intresseorganisationer etc. tydliggör sitt intresse, dock med en viss distans, öppenhet och kompromissvilja. (kodnr 0001).

Andra menade att organisationerna trots allt mycket sällan försvarade sina egna intressen i första hand:

De fackliga ledamöterna hade ibland haft kontakt med ”sina” berörda arbetsplatser för att förvissa sig om att arbetsplatsprogrammen var förankrat hos medlemmarna. Detta ledde dock ytterst sällan till att de särskilt försvarade sin egen organisations intresse. (kodnr 0005).

Det var mycket lite av intressebevakning, men då och då naturligtvis saklig information från t.ex. LO om läget på en arbetsplats. (28)

En av de tidigare länsdirektörerna beskriver hur styrelseledamöterna redan från början enades om vad och vem de representerade:

Ett av skälen till vårt goda samarbete [i styrelsen] var att vi vid andra styrelsemötet gick grundligt igenom förutsättningarna för arbetet i styrelsen. Vi tryckte särskilt på att man som styrelserepresentant representerade regeringen och ej ”sin” organisation. (utdrag, 34)

Någon antyder att organisationerna efter hand kom att vänja sig vid att inte i första hand försvara sina egna intressen:

Tog en lång tid innan de ”förstod” sitt uppdrag. Ville agera som de gjorde i övriga politiska och dylika styrelser. (kodnr 0007).

Erfarenheter av att det går att ”lära” styrelseledamöterna att de inte framför allt skall agera som försvarare av ett intresse vidarebefordrades redan av Verksledningskommittén som konstaterade att i flera av de fall där styrelseledamöterna age-

rade lojalt, utan att i första hand försvara ett särintresse, skedde ”först efter utbildning och diskussioner under verkschefens ledning”.<sup>77</sup>

Svaret på den första frågan, om ledamöter i första hand försvarar sina respektive organisationers eller partiets intressen, blir med andra ord inte helt entydigt. Både länsdirektörerna och styrelseledamöternas egna bedömningar tyder emellertid på att sådant försvar inte är särskilt vanligt. Dessutom visar kommentarerna från länsdirektörerna att det är möjligt att medvetet förändra diskussionsklimatet så att ledamöterna känner mindre bundenhet till dem de anser sig representera.

Samtidigt visar båda enkäterna att det är vanligare att representanter från intressegrupperna försvarar ”sina” intressen. Även om styrelsearbetet totalt sett tycks ha drag av deliberation i det här avseendet, uppträder intressegruppsrepresentanterna i större utsträckning i enlighet med idealtypen för intressekamp.

### *Förhandling eller samtal?*

Mycket talar alltså för att intressekamp sällan utmärker den typ av förvaltningsstyrelser som här analyseras. Stöd för denna iakttagelse får vi även om vi frågar länsdirektörerna hur ofta förhandling respektive samtal förekom i Arbetslivsfondens styrelser.<sup>78</sup>

**Tabell 4.**

#### **Förhandling eller samtal i styrelsen, enligt länsdirektörerna.**

”10, 11. Hur ofta liknade ALF-styrelsens sammanträden en förhandling respektive ett ”vanligt samtal?” (%)

	Mycket ofta	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig	Summa	N
En förhandling	0	9	17	65	9	100	23
Ett vanligt samtal	52	48	0	0	0	100	23

Av länsdirektörernas erfarenheter att döma karaktäriseras arbetet i en korporativt sammansatt styrelse sällan eller aldrig av förhandlingssituationer. Däremot har mötena mycket ofta eller ofta karaktären av ”vanligt samtal”.

Diskussionerna i en sådan här styrelse kan mycket väl bli inriktad på intressekonfrontation av olika slag eller ha en mer sakorienterad inriktning. Några av länsdirektörerna framhåller att det framför allt var det senare som gällde i Arbetslivsfonden.

---

<sup>77</sup> SOU 1985:40 s. 269f.

<sup>78</sup> Frågorna löd: Diskussioner i en styrelse kan ibland liknas vid en förhandlingssituation där ledamöterna huvudsakligen försvarar sina egna utgångspunkter och intressen. I andra fall försöker alla i ett ”vanligt” samtal, utan bindningar vid någon ursprunglig ståndpunkt, komma fram till ett gemensamt beslut. Hur ofta hade arbetet i din styrelse den ena eller andra karaktären?

Dialogen var oftast inriktad på sakfrågan och att bidragsgivningen *gav önskvärt resultat*.

Flera av länsdirektörerna framhåller att styrelsen i stor utsträckning delade de viktiga värderingarna, eller var ”mycket pragmatisk” (0034) trots att de representerade olika intressen.

Ärendena var sällan av det slaget att intressekonflikter uppstod. Styrelsen utarbetade en ”egen” policy varför värdegemenskapen var större än många kanske tror. (0001)

En grundläggande tanke hos de som försvarar idén om korporativt sammansatta styrelser är att deltagarna efterhand transformeras till att i större utsträckning söka efter de bästa lösningarna i ett samtal snarare än att förhandla utifrån intresseståndpunkter. I det i och för sig bräckliga källmaterial som undersökningen av ALFs länsdirektörer utgör, finns flera indikationer på att så kan vara fallet åtminstone i någon utsträckning. Det påpekas i kommentarer från länsdirektörerna att förhandlingssituationen var ”vanligare i början av fondens verksamhetsperiod” (kodnr 0007) och att styrelsen var ”helt överens om tagen...sedan vi hade haft några policydiskussioner” (0015). Förhandlingssituationer förekom ofta i ett län ”under det första året tills vi fått en fastare policy”. (0018).

En länsdirektör som angivit att styrelsearbetet ofta liknade en förhandlingssituation har påpekat att detta i första hand gällde en facklig företrädare under de första mötena.

Den person som agerade utifrån partsintresse blev efter några inledande styrelsemöten neutraliserad av övriga. Sunda förnuftet fick segra, men krävde mycket kraftfullt agerande från min sida samt från styrelseordförandens sida. (0012).

Även styrelseledamöterna förefaller tämligen eniga om att styrelsearbetet i mycket högre utsträckning präglades av samtal än av förhandling. En mycket stor andel av ledamöterna anser att styrelsearbetet sällan eller aldrig liknade en förhandlingssituation. En ännu större majoritet av ledamöterna anser istället att arbetet ofta eller mycket ofta liknade samtal.

## Tabell 5.

### Förhandling eller samtal i styrelsen, enligt ledamöterna

”8, 9. Hur ofta liknade styrelsearbetet en förhandlingssituation respektive ett ”vanligt samtal”?”

	Mycket ofta	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig	Summa	N
En förhandling	1	7	27	51	14	100	194
Ett vanligt samtal	25	54	13	8	0	100	195

I det här avseendet finns inga stora skillnader mellan bedömningar som görs av intressegrupps- och partirepresentanter. Det finns dock en liten tendens som går i samma riktning som i avsnittet om försvar av ståndpunkter. Intressegruppsrepresen-

tanterna har inte i riktigt lika hög grad som de andra uppfattat styrelsearbetet som ett samtal. Störst är skillnaden gentemot kategorin övriga, som tydligast tolkat arbetet i styrelsen som ett samtal och inte en förhandling. Men skillnaderna är som sagt små, och även i det här avseendet kan vi alltså konstatera att arbetet i Arbetslivsfondens styrelse mer liknar idealtypen för deliberation än intressekamp.

### *Omformas preferenser?*

Innan det blir intressant att försöka utröna om ledamöter av en förvaltningsstyrelse av Arbetslivsfondens typ är beredda att lyssna på andras argument och eventuellt acceptera dem, måste vi utreda om det överhuvudtaget förekom några motsättningar inom styrelserna.

**Tabell 6.**

#### **Hur ofta förekom oenighet i styrelsen, enligt ledamöterna?**

”10. Hur ofta förekom oenighet mellan ledamöter i styrelsen vid inledningen av ett ärendes behandling?”

		<i>N</i>
Flera gånger <i>varje</i> sammanträde	1	2
Någon enstaka gång <i>varje</i> sammanträde	12	22
Vid mer än hälften av sammanträdena	5	9
Vid mindre än hälften av sammanträdena	27	51
Någon enstaka gång under min tid i styrelsen	52	98
Aldrig	4	8
<i>Summa</i>	<i>101</i>	<i>190</i>

Uppenbarligen förekom oenigheter även om de var sällsynta. De flesta styrelseledamöter påstår att oenighet endast förekom någon enstaka gång under deras tid i styrelsen. Frågan blir då hur och om motsättningarna kunde lösas när oenighet förekom.

**Tabell 7.****Hur vanligt var det att styrelsen till slut enades, enligt ledamöterna?**

I de fall oenighet förekom vid inledningen av behandlingen av ett ärende:

”11. Hur vanligt var det att styrelsen till slut kunde enas om ett beslut som alla accepterade?”

”12. Hur vanligt var det att beslut fattades efter votering?”

	Varje gång	Vid de flesta tillfällen	Vid några av tillfällena	Nästan aldrig	Aldrig	Summa	N
Enighet till slut	26	71	2	1	0	100	185
Votering	0	2	14	42	43	101	183

Om vi får tro styrelseledamöterna löstes alltså de få konflikter som förekom: till slut blev styrelserna alltid eller nästan alltid eniga.<sup>79</sup> Mot bakgrund av att samtal tycks vara den dominerande beslutsmetoden och att de få konflikter som förekommit slutade med enighet till slut, talar alltså mycket för att det här förekommer en viss omformning av preferenser. Tabell 8 syftar emellertid till att mer precist bedöma den frågan.

**Tabell 8.****Omformades ståndpunkter i diskussionerna inom styrelsen?**

”50-54. Hur ofta...

	Mycket ofta/ ofta	Ibland	Sällan/aldrig	Summa	N
...tog du <i>starkt</i> intryck av andra ledamöters argument?	30	63	7	100	192
...modifierade du din åsikt till följd av andras argument?	13	75	12	100	191
...accepterade du kompromissbeslut trots att de inte helt överensstämde med din ursprungliga ståndpunkt?	34	53	13	100	188
...tror du att andra ledamöter modifierade sina åsikter till följd av dina argument?	25	70	5	100	184
...framförde andra ledamöter sina åsikter utan att lyssna på andras argument?	7	33	60	100	191

<sup>79</sup> I tabellerna 6 och 7 finns inga stora skillnader mellan ledamöternas minnesbilder. I den mån det finns en sådan skillnad går den i samma riktning som tidigare: Övriga ledamöter ger en bild av större enighet än de andra representanterna. Dessa uppgifter skall kontrolleras mot protokollen som emellertid är mycket knapphändiga.

Återigen finns skäl att höja ett varnande finger. Här finns naturligtvis skäl att tro att vissa personer vill framställa sig själva i en bättre dager än vad de förtjänar. Å andra sidan tycks de göra liknande bedömningar både av sina egna och av andras insatser. Det är nära en tredjedel som ofta eller mycket ofta tog starkt intryck av andra ledamöters argument och en stor majoritet modifierade sina ståndpunkter åtminstone ibland till följd av detta. Betyget på kollegorna är förhållandevis gott, det var sällsynt att någon framförde sina åsikter utan att lyssna på andras argument. Någon strikt förmedling av i förhand intagna ståndpunkter tycks det med andra ord inte ha varit fråga om.

Några uppseendeväckande stora skillnader mellan intressegrupps- respektive partirepresentanterna finns inte heller här. De små skillnader som finns följer emellertid samma mönster som tidigare: fler partirepresentanter anser att de ofta eller mycket ofta tog intryck av andras argument (+7% i förhållande till intressegruppsrepresentanterna) och medgav att de modifierat sin åsikt p.g.a. andras argument (+6%).

Men dessa i och för sig intressanta tendenser ändrar inte på helthetsintrycket. Även på denna tredje punkt tycks Arbetslivsfondens styrelser ha arbetat mer likt den idealtyp som ovan benämndes deliberation, än i överensstämmelse med vad som kallades intressekamp.

### *Slutsatser*

Flera gånger har jag här påmint om att det finns stora metodiska svårigheter i en undersökning som denna. Till detta kommer att det inte är lätt att bedöma hur representativ Arbetslivsfonden är för förvaltningsstyrelser i allmänhet. Enligt min mening finns det emellertid skäl att, så länge vi saknar liknande undersökningar inom andra områden, utgå från att det i någon mån går att generalisera till andra korporativt sammansatta förvaltningsstyrelser. Det går alltså inte att utan tvekan konstatera att arbetet i styrelserna sammanfaller med någon av de två idealtyper som presenterades ovan. Men jag har här argumenterat för att styrelsearbetet i Arbetslivsfonden hade mer karaktär av deliberation än av intressekamp.

Frågan om hur intresseorganisationer intar sina ståndpunkter och om de är beredda att omforma dem har även varit föremål för empirisk undersökning i min avhandling om korporativism.<sup>80</sup> Ett av huvudresultaten av den undersökningen är att det inte är rimligt att uppfatta organisationernas roll i politiken som förmedlare av något självklart medlemsintresse. Organisationerna intar inte givna ståndpunkter som kan betraktas som en oföränderlig *input* i beslutsapparaten. De krav som framförs formuleras inte i något sorts vakuum. Ofta är ståndpunkterna ett resultat av interaktion inte bara inom organisationerna utan även med andra intressen.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Öberg 1994.

<sup>81</sup> Jane Mansbridge (t.ex. 1992b s.46) har efterlyst empirisk forskning om hur preferenser formas inom organisationer som är indragna i politik. Min avhandling är ett bidrag till den forskning som måste till för att fylla den kunskapslucka hon pekat ut.

De argument som framförs i de interna diskussionerna bygger inte enbart på vad som skulle vara bäst för de egna medlemmarna. Mycket ofta hänvisas till vad som är rimligt att kräva givet de andra parternas ståndpunkter. Många gånger ändrar organisationerna ståndpunkt därför att de efterhand får bättre information om vad motparterna anser. Detta innebär snarast ett taktiskt avsteg från förstahandspreferensen, vilket inte kan betraktas som en fullständig omformning av preferenserna. De preferenser som organisationernas medlemmar har uppstår alltså inte oberoende av åsikter som medlemmar i andra organisationer givit uttryck för.

Dessutom visar den empiriska undersökningen i min avhandling att organisationerna allt emellanåt saknar färdiga uppsättningar av preferenser när beslutsprocesserna tar sin början. De har ofta bara vissa oprecisa önskemål eller viljeinriktningar. Inte sällan avstår organisationer helt från att fastslå sina ståndpunkter i väntan på att samtal med övriga intressenter skall komma igång och slutföras. På så sätt är organisationernas ståndpunkter vanligtvis minst lika mycket ett *resultat* av en beslutsprocess som ett ingångsvärde. Tanken om demokrati som en enkel summering av givna preferenser stämmer alltså dåligt med verkligheten.<sup>82</sup>

I den här undersökningen har vi alltså sett ytterligare belägg för att det förhåller sig så. I de korporativt sammansatta regionala styrelserna för Arbetslivsfonden försvarade inte ledamöterna sina partiers eller organisationers intresse i någon påfallande stor utsträckning. Sammanträdena präglades i större utsträckning av samtal än av förhandling. I tämligen stor utsträckning anser ledamöterna att de tog intryck av varandras argument. I en inte helt ringa utsträckning modifierades ståndpunkter som en följd av detta. Sammanfattningsvis präglades Arbetslivsfondens styrelse mer av deliberation än av intressekamp.

Samtidigt är det viktigt att notera en intressant skillnad mellan hur intressegruppsrepresentanter respektive representanter för partier beskriver sitt eget och andras arbete i styrelserna. På samtliga undersökta punkter överensstämmer svaren från intressegruppsrepresentanterna i högre grad med idealtypen för intressekamp. Partirepresentanter och övriga (representanter för myndigheter etc.) uppfattar styrelsearbetet mer som deliberation. De som anser att partirepresentanter i mindre utsträckning än intressegruppsrepresentanter försvarar särintressen, får alltså stöd av resultaten i den här undersökningen.

### ***Allmänhetens representanter?***

Ett av de viktigaste argumenten som framförs av dem som försvarar lekmannastyrelser är att allmänheten på så sätt får ökad insyn. Det vore naturligtvis intressant att göra en mer djuplodande undersökning av denna aspekt, men i den här undersökningen får vi nöja oss med att studera allmänhetens insyn mycket indirekt.

---

<sup>82</sup> Detta utvecklas ytterligare i Öberg 1994. Det är samtidigt viktigt att framhålla att resultatet av min avhandling visar att omformningen av preferenser inte alltid haft en positiv inverkan. I vissa fall har konflikterna skärpts och vissa särintressen har kunnat flytta fram sina positioner på andras bekostnad.

Jag har helt enkelt frågat styrelseledamöterna i Arbetslivsfonden om de anser att de själva och/eller om deras kollegors deltagande i styrelsearbetet bidrog till att "allmänheten" fick insyn i fondens verksamhet.

För att i någon mån kunna värdera svaren redovisas även ledamöternas bedömning av om de höll sina egna organisationer väl informerade samt i vilken mån de bidrog med sakkunskap till myndigheten. Även dessa två punkter brukar anföras som skäl för att ha intressegruppsrepresentanter (och hade väl förtjänat egna diskussioner i den här studien).

**Tabell 9.**

**Bidrar styrelseledamöter till att allmänheten får insyn, till att organisationerna hålls informerade eller att myndigheten tillförs sakkunskap? Bedömning av egna insatsen.**

"39-41. I vilken utsträckning anser du att följande beskrivning av din insats i styrelsearbetet stämmer med verkligheten?"

	Stämmer helt/ganska bra	Stämmer vare sig bra eller dåligt	Stämmer ganska dåligt /inte alls	Summa	N
Att jag deltog i styrelsearbetet bidrog till att "allmänheten" fick insyn i ALFs verksamhet.	35	40	25	100	187
Jag höll mitt parti, min organi- sation eller myndighet väl in- formerad om ALFs verksamhet.	55	30	16	101	186
Jag bidrog med sakkunskap till myndigheten.	77	19	3	99	190

Möjligen kan man förvänta sig att ledamöterna själva skulle övervärdera sina insatser med att bidra till att allmänheten fick insyn i myndighetens arbete. Om så är fallet är resultatet desto mer nedslående för de som anför detta argument för intressegruppsrepresentation i myndighetsstyrelser. Bara drygt en tredjedel anser att det stämmer helt eller ganska bra att de bidrog till att allmänheten fick insyn i ALFs verksamhet. Skillnaderna mellan intressegruppsrepresentanter och partirepresentanter är heller inte särskilt stor.<sup>83</sup>

När ledamöterna får värdera de andras insatser blir tongångarna något mer positiva i det här avseendet (se tabell 10). Men det är uppenbarligen så att de tillfrågade är betydligt mer skeptiska till att deras egna och andras insatser bidragit till bättre insyn för allmänheten medan de i högre grad instämmer i påståendena om att

<sup>83</sup> Fyra procent fler av partirepresentanterna svarade *stämmer helt* eller *ganska bra*. Intressant är att svaren är omkastade när ledamöterna får värdera "de flesta" i detta avseende. Då instämmer åtta procent fler intressegruppsrepresentanter (48% mot 40%).



de bidrog till ökad sakkunskap och att de höll sina respektive organisationer väl informerade.<sup>84</sup>

#### Tabell 10.

**Bidrar styrelseledamöter till att allmänheten får insyn, till att respektive organisationer hålls väl informerade eller till att myndigheten tillförs sakkunskap? Bedömning av andras insatser.**

”46-48. I vilken utsträckning stämmer följande beskrivning av de övriga ledamöternas insatser i styrelsearbetet med verkligheten? Vilken är din bedömning?”

	Stämmer helt/ganska bra	Stämmer vare sig bra eller dåligt	Stämmer ganska dåligt /inte alls	Summa	N
De flesta ledamöters arbete bidrog till att ”allmänheten” fick insyn i ALFs verksamhet.	44	42	14	100	185
De flesta höll sitt parti, sin organisation eller myndighet väl informerad om ALFs verksamhet.	64	30	6	100	138
De flesta bidrog med sakkunskap till myndigheten.	81	14	5	100	193

#### Slutsats

Det finns naturligtvis goda skäl att vara försiktig med att mot bakgrund av ovanstående information dra slutsatser om allmänhetens insyn i myndighetsstyrelser till följd av intressegrupps- och politikerrepresentation. Låt mig bara konstatera att enkätsvaren pekar i en viss bestämd riktning. Det tycks som om denna insyn inte i någon högre utsträckning förbättras som en effekt av den styrelsesammansättning Arbetslivsfonden hade. Inte ens särskilt många av styrelseledamöterna själva tror att de eller deras kollegor fyllde denna funktion. Här finns inte heller någon större skillnad mellan intressegruppsrepresentanter och partirepresentanter. Styrelseledamöterna är betydligt mer övertygade om att de tillförde sakkunskap till myndighetsstyrelsen. Här kan vi emellertid notera att betydligt färre av partirepresentanterna bedömer att de bidrog med sakkunskap i jämförelse med de två andra grupperna.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> När det gäller frågan om att informera sin organisation eller sitt parti finns inte heller här några stora skillnader mellan intressegrupps- respektive partirepresentanterna. Frågan om det egna bidraget med sakkunskap ger däremot olika utslag i de tre grupperna. *Stämmer helt* eller *ganska bra* svarade 66% av partirepresentanterna, 80% av intressegruppsrepresentanterna och 91% av personerna i kategorin övriga. När jag frågar om ”de flesta” bidrog med sakkunskap anser 75% av partirepresentanterna och 84% av de båda andra kategorierna att det *stämmer helt* eller *ganska bra*.

<sup>85</sup> Se not 84.

Att förbättra allmänhetens insyn har i det här avsnittet undersökts som ett egenvärde. En annat argument för intressegruppssammansatta styrelser är att detta bidrar till mer förtroende eller legitimitet för myndigheterna. I nästa avsnitt skall vi mer utförligt undersöka hur det förhåller sig med detta.

### *Legitimitet och förtroende*

Frågan om när det är lämpligt att använda sig av en lekmannastyrelse är naturligtvis beroende av syftet med den, och vad man tror att en sådan kan tillföra för nytta respektive åsamka för skada. Ett av motiven för att låta intresseorganisationer delta i beslutsfattandet inom den svenska förvaltningsapparaten har varit att skapa legitimitet, att förankra besluten så att de accepteras av dem som berörs. Återigen är det viktigt att känna till att detta inte på något sätt är unikt för Sverige. Det har t.ex. förekommit i USA att centrala myndigheter har sökt ett nära samarbete med organisationer som företräder dem som mest berörs av åtgärder som myndigheten vidtar. Det är i själva verket så att amerikanska myndigheter till och med arbetat aktivt för att förstärka och utveckla vissa intresseorganisationer i syfte att kunna förankra statens politik och att få stöd för den.<sup>86</sup>

Om en majoritet eller betydelsefull minoritet av medborgarna tror att politiker och tjänstemän är oärliga och partiska är det naturligtvis svårt att genomföra någon politik av vilket slag det vara må. Beslut som fattas inom ett politiskt system med stor misstro riskerar naturligtvis att fullständigt sakna legitimitet bland folket.<sup>87</sup> Det har i själva verket visat sig, bland annat i Robert Putnams berömda studie, att ett allmänt förtroende mellan medborgarna är av avgörande betydelse för länders ekonomiska utveckling och för att få förvaltningsapparaten att fungera på ett tillfredsställande sätt.<sup>88</sup>

Sverige tillhör den skara länder som brukar tillskrivas hög grad av förtroende mellan medborgarna. Det har bland annat inneburit att man här, liksom i andra länder som i det här avseendet liknar Sverige, kunnat anförtro icke-statliga organisationer vissa administrativa uppgifter:

In political systems such as the United States, the United Kingdom, or Scandinavia, where social trust is high, non-governmental alternatives to public administration emerge quite readily. Individuals feel that they can safely form organizations and can allow those organizations some control over the lives of the members.<sup>89</sup>

Förvaltningsforskaren Guy Peters har gjort en intressant iakttagelse när han pekar på att det är i länder där man har en mer positiv inställning till förvaltningen som

---

<sup>86</sup> Yates 1982 s. 67 nämner bland andra jordbruks- och arbetsmarknadsområdet som exempel på när detta har skett.

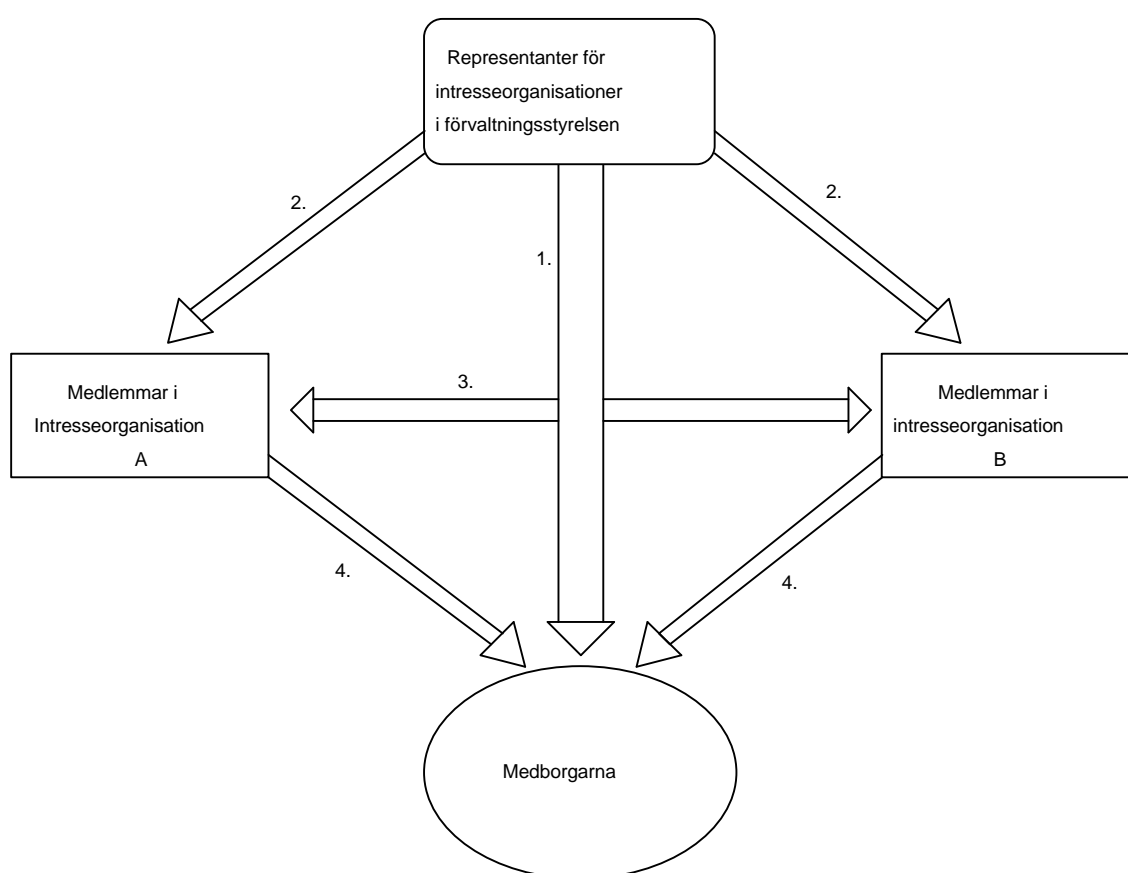
<sup>87</sup> Peters 1995 s. 65-76.

<sup>88</sup> Putnam 1993 visade att förklaringen till att den regionala förvaltningen i norra Italien var mer framgångsrik än i södra Italien, var att det fanns mer förtroende, "trust" mellan medborgarna i norr.

<sup>89</sup> Peters 1995 s. 65.

byråkrati och intresseorganisationer samverkar i störst utsträckning.<sup>90</sup> Frågan är emellertid hur det verkliga kausalsambandet ser ut. Har stort förtroende för förvaltningen inneburit möjligheter att integrera intresseorganisationerna? Eller har integreringen av intresseorganisationer förstärkt förtroendet för byråkratin? Kan sambandet förklaras av en hög grad av *allmänt* förtroende mellan människorna i vissa länder?

I Sverige har alltså den höga graden av förtroende mellan medborgare och vissa organisationer, inneburit att man har försökt utnyttja organisationerna i syfte att kanalisera förtroende mellan medborgare, olika intresseorganisationer och förvaltningsapparaten.<sup>91</sup> För att detta skall fungera i sin helhet måste alltså en rad kontaktytor eller länkar bidra till ett ökat förtroende för myndigheten.



**Figur 3. De länkar som skall skapa förtroende för förvaltningen som en effekt av intressegruppsrepresentation i förvaltningsstyrelser**

Den viktigaste länken är kanske den som går direkt till medborgarna (1). Tanken är att medborgarnas förtroende för myndigheten skall öka i och med att de vet att representanter från olika intressegrupper i samhället deltar i beslutsfattandet. En för-

<sup>90</sup> Peters 1995 s. 181.

<sup>91</sup> Det bör påpekas att svenska statstjänstemän har en mer positiv "image" än i de flesta andra länder, se Peters 1995 s. 145ff.

utsättning för att detta skall fungera är naturligtvis att dessa representanter, och de organisationer de representerar, själva åtnjuter förtroende bland medborgarna. I det perspektivet är det naturligtvis intressant att se att förtroendet för fackföreningar och arbetsgivarföreningar under lång tid varit mycket svagt.<sup>92</sup> Förutom att representanterna måste ha medborgarnas förtroende måste naturligtvis medborgarna känna till att det finns ”medborgarrepresentanter” i styrelserna. Några aspekter av dessa båda frågeställningar — om medborgarna känner till vilka som sitter i förvaltningsstyrelser och om det bidrar till ökat förtroende bland medborgarna — undersöks nedan.

Den andra viktiga länken går från representanterna i styrelsen till medlemmarna inom respektive intresseorganisation (2). Förutsättningarna för att vinna legitimitet för beslut och administration ökar naturligtvis om förvaltningen kan ha ett smärtfritt samarbete med berörda parter. På så sätt kan även en förvaltning och organisationerna ingå i ett korporativt byte.<sup>93</sup> Även kontakterna mellan representanterna och de respektive organisationerna diskuteras i detta kapitel.

En ytterligare förutsättning för att intresserepresentation i förvaltningsstyrelser skall bidra till ökat förtroende är att relationerna mellan de olika intresseorganisationerna fungerar någorlunda väl. Om företrädare för intressegrupper ser på varandra med stor misstänksamhet och misstror andra gruppers syfte och ambitioner med att delta i förvaltningsbesluten, riskerar förutsättningarna för legitimitet att rämna. I det här kapitlet skall jag även i viss mån beröra hur intresseorganisationerna uppfattar varandras arbete i myndigheter.

### *Skapas förtroende bland medborgarna?*

Till att börja med kan man fråga sig vilket förtroende medborgarna allmänt har för myndigheter. Finns det ett förtroende för att myndigheter agerar korrekt och rättvist? I den undersökning som används här har företagen frågats om sin inställning till Arbetslivsfonden. Resultatet redovisas i tabell 11.

**Tabell 11.**

#### **Hade företagen förtroende för myndigheten?**

”11. Mitt företag hade stort förtroende för att ALF skulle behandla vår ansökan ”korrekt” och rättvist.”

		<i>N</i>
Stämmer helt/ganska bra	72	578
Stämmer vare sig bra eller dåligt	20	159
Stämmer ganska dåligt/inte alls	8	62
<i>Summa</i>	100	799

<sup>92</sup> Av samhällsinstitutioner hade bara regeringen och bankerna ett sämre förtroende bland medborgarna 1995 än ”de fackliga organisationerna”, enligt den s.k. SOM-undersökningen. En bottennotering nåddes 1991, sedan har en svag återhämtning i förtroendet skett. Se Weibull & Holmberg 1996 s. 40, 47.

<sup>93</sup> Jfr Berry 1989a s.150, som även hänvisar till Heclo 1977.

Vid tolkningen av svaren på den här frågan finns det skäl att hålla i minne att många av de som svarat är egna företagare.<sup>94</sup> Det handlar dessutom om inställningen till en myndighet som de borgerliga partierna (med undantag för Centern) och företagarnas organisationer var starka motståndare till.

Man kan fråga sig om förvaltningens kunder överhuvudtaget tycker att det är viktigt att man har stort förtroende för att de behandlas rättvist. Därför tillfrågades företagen om vad de ansåg vara viktigt med "den här typen av myndigheter". Inte oväntat anser de flesta att det är *av avgörande* eller *mycket stor vikt* att man har förtroende för myndigheten. Med tanke på att vad man kan förvänta sig är det snarare uppseendeväckande att det *inte* är en majoritet som anser att det är *av avgörande vikt*.<sup>95</sup>

Lite perspektiv får vi om vi jämför med inställningen till andra saker som kan värderas högt, t.ex. snabbhet i ärendehantering och god förutsägbarhet. Det senare, möjligheten att förutsäga myndighetens beslut, brukar användas som ett mått på rättssäkerhet. Vi kan då konstatera att företagen givetvis tycker att även snabbhet och förutsägbarhet är viktigt. Men de som anser att förtroende för myndigheten är viktigt är fler, än de som anser samma sak om snabbhet och förutsägbarhet.

Vi kan alltså konstatera att företagen tycker att förtroende är viktigt, till och med viktigare än andra saker. Huvudfrågan i detta avsnitt är emellertid om styrelsesammansättningen påverkar medborgarnas förtroende för myndigheterna. Man kan först och främst fråga sig om förvaltningens "kunder" känner till vilka som ingår i styrelserna?

---

<sup>94</sup> Enkäten ställdes till den som var ansvarig vid kontakten med ALF. På mindre företag var det ofta ägaren/chefen.

<sup>95</sup> Svaren på dessa frågor redovisas inte i tabell här. 95% ansåg att det var av avgörande eller mycket stor vikt att ha förtroende för myndighetens sätt att behandla ansökan "på ett rättvist sätt". 89% ansåg samma sak om snabb behandling av ärendena och 76% angav samma svarsalternativ på en fråga om "att kunna förutsäga hur en ansökan skall behandlas".

**Tabell 12.**

**Företagens kunskap om styrelsens sammansättning.  
Påverkade styrelsesammansättningen förtroendet för myndigheten?**

”30-32. I vilken utsträckning...”

	Mycket stor	Ganska stor	Vare sig stor eller liten	Ganska liten	Inte alls	<i>Summa</i>	<i>N</i>
...kände ni på ert företag till namnet på de som satt i styrelsen för den regionala fonden?	4	9	9	21	57	100	785
...kände ni till vilka eventuella organisationer eller partier som hade företrädare i den regionala fondens styrelse?	2	9	8	22	58	99	783
...påverkades ditt företags förtroende för ALFs verksamhet av den regionala fondens sammansättning?	3	7	19	15	57	101	696

Vi kan alltså konstatera att över hälften av företagen som sökte bidrag hos Arbetslivsfonden inte alls kände till namnet på de som satt i styrelsen för fonden. I den mån styrelsesammansättningen var ägnad att sprida förtroende för myndigheten, verkar alltså inte ens detta första kriterium vara uppfyllt. Därmed saknas alltså grundförutsättningarna för länk nummer två i figur 3.

Nu är det ju i sig inte särskilt viktigt att känna till namnen på personerna i styrelsen. Viktigare är om man vet vilka eventuella partier eller organisationer som var representerade. I tabell 12 kan vi emellertid se att det inte är mycket bättre ställt på den punkten. Företagen tycks helt enkelt inte ha en aning om vilka som sitter i styrelsen.

Av detta följer ganska naturligt att företagens förtroende för Arbetslivsfonden inte i någon stor utsträckning påverkades av styrelsesammansättningen. Som vi ser i tabell 12 spelade styrelsens sammansättning en mycket liten roll för de allra flesta företagen.

De som argumenterar för att styrelsesammansättningen är avgörande för myndighetens förtroende får alltså inte mycket stöd i av den här undersökningen. Företagen hade ett stort allmänt förtroende för myndigheten men det berodde till mycket ringa del på att det fanns representanter för ”samhället” i styrelsen. Framför allt visste företagen överhuvudtaget inte vilka som satt i Arbetslivsfondens regionala styrelser.

### *Ger fler intressegruppsrepresentanter ökat förtroende?*

Frågan är då om det överhuvudtaget spelar någon roll för företagen hur styrelsen är sammansatt. Tycker företagen alls att det är viktigt att det finns representanter för företagen eller facken i myndighetsstyrelser?

**Tabell 13.**

**Betydelsen av företagar- respektive fackföreningsrepresentanter i myndighetsstyrelser, enligt företagen.**

”28. Av hur stor vikt anser du det vara att myndighetens styrelse har representanter för företagarna?”

”29. Av hur stor vikt anser du det vara att myndighetens styrelse har representanter för fackföreningarna?”

	Företagsrepr.	Fackföreningsrepr.
Avgörande vikt	26	9
Mycket stor vikt	48	31
Vare sig stor eller liten vikt	21	37
Ganska liten vikt	3	12
Ingen vikt alls	2	10
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>99</i>
<i>N</i>	<i>777</i>	<i>774</i>

Här kan två intressanta iakttagelser göras. För det första verkar det som om det trots allt är mycket viktigt eller till och med av avgörande vikt att företagarna har representanter i myndighetsstyrelserna. Tidigare har vi ju sett att styrelsens sammansättning inte påverkade förtroendet. Detta kan alltså te sig en aning motsägelsefullt. Möjligen har inte Arbetslivsfondens företagarrepresentanter ”marknadsförts” tillräckligt väl.

För det andra kan vi konstatera att de som besvarat enkäten anser att det är betydligt mindre viktigt med representanter för fackföreningsrörelsen. Vi skall här komma ihåg att många som svarat på enkäten är företagsledare.

En liknande bild ger svaren på frågorna om förtroendet skulle ha ökat om företagarna eller facken hade fler representanter i Arbetslivsfondens styrelse.

**Tabell 14.**

**Skulle förtroendet ha ökat om fler företagare- respektive fackföreningsrepresenter suttit i ALFs styrelse?**

”38. Hur skulle ert förtroende för myndigheten påverkats om fler företagare var ledamöter av den regionala styrelsen?”

”39. Hur skulle ert förtroende för myndigheten påverkats om fler fackligt aktiva var ledamöter av den regionala styrelsen?”

	Företagare	Fackligt aktiva
Öka mycket	18	3
Öka lite grann	36	15
Varken öka eller minska	43	59
Minska lite grann	2	14
Minska mycket	1	9
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>N</i>	<i>684</i>	<i>679</i>

En majoritet av dem som besvarat företagsenkäten anser att förtroendet för ALF hade ökats om fler företagare varit ledamöter av den regionala styrelsen. Men man kan å andra sidan notera att denna majoritet är förhållandevis knapp. Företagarna verkar lita på sina kollegor och bara några få procent anser att fler företagare i styrelserna skulle minska förtroendet. Värt att notera är emellertid att hela 22 procent anser att ökad representation av de fackligt aktiva skulle *minska* förtroendet för myndigheten.

Hur tror styrelseledamöterna att deras roll uppfattas bland företagen? *Tror* de att de bidrar till förtroende bland företagen?



**Tabell 15.**

**Kunskap om styrelsens sammansättning och betydelse för förtroendet, enligt ledamöterna.**

”19-21. I vilken utsträckning tror du att...

	Mycket stor	Ganska stor	Vare sig stor eller liten	Ganska liten	Inte alls	Summa	N
...företagen kände till namnen på ledamöterna i styrelsen för den regionala fonden?	0,5	17	21	54	7	99,5	192
...företagen kände till vilka eventuella organisationer eller partier som hade företrädare i den regionala fondens styrelse?	2	21	30	43	5	101	188
...företagens förtroende för ALFs verksamhet påverkades av den regionala fondstyrelsens sammansättning?	5	33	32	23	6	99	182

Uppenbarligen inser ledamöterna själva att det inte är så betydelsefullt för förtroendet för myndigheten om de sitter i styrelsen eller inte.<sup>96</sup> Men de förstår inte fullt ut hur illa ställt det är. Medan ledamöterna tror att de flesta företag kände till namnen eller organisationerna i styrelsen i *ganska liten utsträckning*, är ju sanningen den att de flesta företag *inte alls* kände vare sig namn eller organisation. När det gällde frågan om fler företagare eller fackföreningsrepresentanter skulle öka eller minska förtroendet, överensstämmer ledamöternas bedömning faktiskt ganska bra med den som gjordes av dem som besvarade enkäten till företagen.<sup>97</sup>

*Skapas förtroende inom organisationerna?*

Det är möjligt att förtroendet för en myndighet ökar bland medlemmarna i en intresseorganisation bara av det faktum att de har företrädare där. I denna uppsats skall vi emellertid gå ett steg längre och undersöka i vad mån representanterna diskuterar, förklarar och försvarar *sin* myndighets verksamhet i diskussioner inom den

<sup>96</sup> 27% av intressegruppsrepresentanterna svarade i *mycket* eller *ganska stor utsträckning*. Av partirepresentanterna svarade 20% likadant, medan bara 6% i kategorin övriga var så optimistiska.

<sup>97</sup> 46% av partirepresentanterna tror att styrelsesammansättningen påverkade i mycket stor eller ganska stor utsträckning. Motsvarande siffror för intressegruppsrepresentanterna respektive representanter för övriga var 37% och 19%.

egna organisationen. Tanken är att i någon mån beröra frågan om representanterna förmedlar sina erfarenheter till sina uppdragsgivare och kan spela rollen av ambassadör för *sina* myndighet.

Frågan har delvis undersökts tidigare. I Verksledningskommitténs enkätundersökning 1985 fick ledamöterna i ett antal lekmanstyrelser ange vilken roll som var viktigast för verkets styrelse. Endast fem procent tyckte att det var att ha en ambassadörsroll och att ”i första hand bevaka och tillvarata myndighetens intressen i andra sammanhang t.ex. i riksdagsarbetet”.<sup>98</sup> Siffran är inte överraskande eftersom ledamöterna skulle svara på vad som var styrelsens uppgift i *första hand*. De flesta svarade naturligtvis att styrelsen skulle vara högsta beslutande eller rådgivande organ.

I den enkätundersökning som genomfördes 1992 ställdes en annan fråga som kan ge ett mått på vilken kontakt representanterna hade med dem de representerade. På frågan om hur ofta de brukade samråda med någon inom sitt ordinarie verksamhetsområde som förberedelse inför ett styrelsesammanträde svarade 23 procent *ofta*, 46 procent *ibland* och 26 procent att de sällan eller aldrig gjorde det. En helt övervägande del av representanterna av de ledamöter som tillfrågades i undersökningen förde med andra ord någon typ av diskussion med sina kollegor i partier, organisationer och myndigheter om beslut som skulle fattas i myndighetsstyrelsen.<sup>99</sup>

Det är naturligtvis väsentligt hur chefen för en myndighet uppfattar saken alldeles oavsett om de har rätt eller inte. Av tabell 16 framgår det att länsdirektörerna hade en tydlig föreställning om att det var vanligt att organisationsföreträdarna försvarade fonden i sina respektive organisationer. Uppenbarligen kände cheferna ett visst stöd från ledamöterna och litade på att de propagerade för fonden.

**Tabell 16.**

**Tror länsdirektörerna att ledamöterna försvarade fonden i sina organisationer?**

”8. Hur vanligt tror du det var, att styrelseledamöterna försvarade fondens verksamhet i diskussioner inom sina respektive partier/organisationer?”

Representanter för	Mycket/ ganska vanligt	Förekom sällan/ aldrig	Summa	N
LO	82	18	100	22
Näringslivsorganisationer	77	23	100	22
TCO	73	27	100	22
SACO	68	32	100	22
Socialdemokrater	81	19	100	21
Centerpartister	65	35	100	17
Folkpartister	47	53	100	15
Moderater	43	57	100	14

<sup>98</sup> SOU 1985:40 s. 255.

<sup>99</sup> SOU 1993:58 s. 22.

Svaren på den här frågan kan naturligtvis tolkas på flera sätt. Om en representant aldrig försvarade fonden i diskussioner inom den egna organisationen kan det ju bero på att kritik aldrig förekom snarare än att den legitimerande länken inte "fungerade". Dessutom är ju det här ett indirekt sätt att mäta detta på, länsdirektörerna kan ju inte ha fullständig information om vad ledamöterna gjorde vid sidan av styrelsesammanträdena. Men jag anser ändå att det är av betydelse att veta hur myndighetscheferna uppfattade situationen. Jag återkommer längre ner till styrelseledamöternas egna bedömningar.

Om länsdirektörerna har en riktig uppfattning av hur deras ledamöter agerar "på hemmaplan", så tycks det emellertid snarare vara så att representanter från partier och organisationer som hade en positiv inställning till ALF i högre utsträckning har försvarat fondens verksamhet. Det är emellertid intressant att 75 respektive 70 procent av länsdirektörerna tror att representanter för SACO och Näringslivsorganisationerna har försvarat fonden i interna diskussioner, trots att entusiasmen gentemot Arbetslivsfondens verksamhet aldrig var stor inom dessa. Förhållandevis många länsdirektörer tror också att representanter för Moderaterna och Folkpartiet försvarade fonden inom sina partier, trots att båda partierna var starka motståndare till att fonden överhuvudtaget inrättades. Länsdirektörerna tror att det är vanligare att representanter för intresseorganisationerna försvarade fondens verksamhet än att partirepresentanterna gjorde det.

När länsdirektörerna har besvarat den här frågan har de, som i några andra fall, fått ange hur de uppfattade situationen. Några har lämnat kommentarer.

...jag vet att några fackliga ledamöter vid några tillfällen försvarat både fondens uppdrag och arbetssätt. Tror dock att det var ovanligt. (0005).

Det förekom viss kritik från LO-centralt och även vissa lokala fackliga organisationer. LO-representanten försvarade med säkerhet fonden. (0011).

Såg alla som bärare av den [länets] samarbetstraditionen, när man arbetade med ALF var det vår verksamhet man stöttade och agerade för, även på sin hemmaplan.(0026).

...vet ganska lite om hur livliga och ifrågasättande diskussionerna var i resp. organisation, men jag tror att styrelsens ledamöter verkligen skulle ha försvarat fonden vid ifrågasättanden. (0028)

Jag upplevde nästan aldrig att vi "bakvägen" fick information om ett sådant försvar.

I den mån staten eftersträvar legitimitet för beslut som fattas i dess myndigheter, finns således här en del som talar för att styrelserepresentationen kan bidra till detta. I synnerhet intresseorganisationernas företrädare har försvarat "sin" myndighets agerande i interna diskussioner, enligt vad direktörerna i Arbetslivsfondens olika län tror. När vi studerar tabell 18 finner vi att direktörerna hade grund för sina bedömningar.

**Tabell 17.****Hur ofta försvarade styrelseledamöterna fondens verksamhet?**

”4. Hur ofta hände det att du försvarade fondens verksamhet i diskussioner inom ditt parti, din organisation eller myndighet?”

	<i>Alla</i>	<i>Intresserepr.</i>	<i>Partirepr.</i>	<i>Övriga</i>
Någon gång varje månad/kvartal	41	40	47	37
Någon gång varje år/enstaka gång	48	49	42	53
Aldrig	11	11	11	10
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>N</i>	<i>191</i>	<i>106</i>	<i>55</i>	<i>30</i>

**Tabell 18.****Hur ofta samrådde styrelseledamöterna om ställningstaganden i styrelseärenden?**

”5. Hur ofta samrådde du om ställningstaganden i styrelseärenden med personer inom ditt parti, din organisation eller myndighet?”

	<i>Alla</i>	<i>Intresserepr.</i>	<i>Partirepr.</i>	<i>Övriga</i>
Någon gång varje månad/kvartal	33	41	26	21
Någon gång varje år/enstaka gång	46	49	47	32
Aldrig	21	10	27	46
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>99</i>
<i>N</i>	<i>189</i>	<i>106</i>	<i>55</i>	<i>28</i>

En påfallande stor andel av styrelseledamöterna angav att de åtminstone någon gång varje kvartal försvarade fondens verksamhet i interna diskussioner. Bara runt en tiondel angav att de aldrig hade gjort det. Vi kan även se att det förekom i nästan lika stor utsträckning att styrelseledamöterna samrådde med någon kollega om ställningstaganden i fonden. Noterbart är att det tycks ha varit vanligare att ledamöter försvarade fonden i interna diskussioner än att de samrådde med ”de sina” inom organisationer och partier. Fler intressegruppsrepresentanter samrådde ofta än styrelseledamöter i de andra kategorierna.

Givetvis bör slutsatser här dras med stor försiktighet. Det skulle behövas en helt annan typ av undersökningsdesign för att tillfredsställande svara på delfrågan om representation i myndighetsstyrelser förstärker förtroendet för myndigheten inom organisationer och partier. Vad jag här har sökt efter är eventuella mekanismer som skulle kunna leda till en sådan effekt. Vi kan konstatera att det var tämligen vanligt att styrelseledamöterna försvarade myndighetens verksamhet i sina respektive organisationer. I någon mån har alltså ledamöterna fungerat inte bara som or-

ganisationernas företrädare i myndighetsstyrelserna utan även som myndighetens ambassadörer i de respektive organisationerna. Om vi antar att ledamöterna inte spelade den rollen sällsynt oskickligt finns det skäl att tro att förståelsen, och kanske därmed förtroendet och legitimiteten, för myndigheten ökade inom organisationer och partier som en följd av detta.

### *Skapas förtroende mellan organisationerna?*

I avsnittet om intressekamp eller deliberation har jag visat att styrelseledamöterna i viss utsträckning har ingått i samtal där preferenser har omformats. I ganska stor utsträckning tar man hänsyn till vad andra säger och ändrar till och med ståndpunkt på grund av detta. En övervägande del av styrelserna menar att det är relativt sällan som ledamöter framför sina åsikter utan att lyssna på andra representanter. Vi har tidigare också sett att många verkar skatta sina styrelsekollegors insatser högt. Ledamöterna anser t.ex. i mycket hög utsträckning att ”de flesta bidrog med sakkunskap till myndigheten”.<sup>100</sup>

Utan att dra allt för stora växlar på detta bör det påpekas att detta kan vara avgörande mekanismer för att skapa förtroende mellan representanter för olika organisationer och partier. Om detta också leder till ett faktiskt ökat förtroende mellan organisationer och partier borde undersökas mer ingående, här kan jag bara konstatera att flera viktiga förutsättningar för detta förelåg i Arbetslivsfondens styrelse.

### *Slutsatser*

I det förra delkapitlet undersökte jag om styrelsearbetet i Arbetslivsfonden fungerade som en arena för intressekamp eller deliberation. Slutsatsen blev att det fungerade mer likt deliberation än intressekamp. I ett mer kortfattat avsnitt konstaterade jag sedan att det, mot bakgrund av den information som framkommit i min undersökning, inte finns några goda skäl att tro att den typ av styrelse som Arbetslivsfonden hade bidrog till att allmänheten fick god insyn. I det här delkapitlet har ytterligare en kärnpunkt i frågan om korporativt sammansatta myndighetsstyrelser granskats: leder sådana arrangemang till ökat förtroende för myndigheten respektive mellan de organisationer som ges tillträde.

Till att börja med konstaterades att de medborgare som kom i kontakt med Arbetslivsfonden i mycket liten utsträckning kände till vilka som satt i styrelsen. Styrelsens sammansättning påverkade överhuvudtaget mycket få företags förtroende för myndighetens arbetssätt. Mot bakgrund av den empiri som här presenterats finns det ingen anledning att tro att förtroendet vare sig blir bättre eller sämre beroende på hur styrelsen är sammansatt. Det allmänna förtroendet var ändå ganska gott.

När det gäller frågan om styrelserepresentationen stärker förtroendet bland de organisationer och partier som har ledamöter i myndighetsstyrelsen, blir slutsatsen en annan. Det är ganska vanligt att styrelseledamöter försvarar myndigheten i sina

---

<sup>100</sup> Se tabell 9.

respektive organisationer och det finns därför anledning att misstänka att åtminstone förståelsen för förvaltningens speciella problem ökar som en följd av detta.

Intressegruppsrepresentation har alltså ringa effekt på medborgarnas förtroende för förvaltningen, men spelar större roll för organisationernas och partiernas förtroende. I någon mån får detta stöd i enkäten till styrelseledamöterna. Fler instämmer i påståendet att deras deltagande påverkat förtroendet inom deras respektive organisationer eller partier.

**Tabell 19.**

**Styrelseledamöternas bedömning av hur deras deltagande påverkat förtroendet för Arbetslivsfonden**

”43-45. Mitt deltagande i styrelsearbetet bidrog till att öka förtroendet för ALF bland...”

	Stämmer helt/ganska bra	Stämmer vare sig bra eller dåligt	Stämmer ganska dåligt /inte alls	<i>Summa</i>	<i>N</i>
Företagsledningarna	49	43	7	99	168
De anställda i företagen	52	39	9	100	173
Mitt parti, min organisation eller myndighet	62	28	10	100	178

Vi har också i det här avsnittet kunnat konstatera att Arbetslivsfondens styrelse fungerade på ett sådant sätt att goda förutsättningar fanns för att förtroendet mellan organisationer och partier skulle kunna utvecklas i positiv riktning. Inte helt oväntat tycks intressegrupps- och politikerrepresentation ha större effekt på just dessa grupperingar än på ”vanliga” medborgare.

Sammanfattningsvis finns det alltså grund att ifrågasätta ett av de viktigaste argumenten för korporativt sammansatta styrelser. Visserligen talar en del av resultatet för att förtroendet för myndigheten ifråga kan öka inom och mellan de organisationer som tillåts delta. Däremot spelar det ringa roll för de enskilda medborgarna hur styrelsen är sammansatt. Givet att det allmänna förtroendet för organisationer och partier minskar är det inte självklart att förtroendet för en myndighet skulle öka om medborgarna kände till styrelsens sammansättning.

Tillsvidare anser jag att man kan förmoda att styrelsesammansättningen hur som helt spelar en underordnad roll i sammanhanget. Med största sannolikhet är andra saker, såsom bemötande av myndighetens personal, handläggningsrutiner, verksamhetsidé och liknande, betydligt viktigare för myndigheternas förtroende och legitimitet bland den stora allmänheten.

## Av korporativiseringen

### *Ingen unik utveckling*

Det tycks alltså som om det skett en tydlig förändring av det svenska styrelseskicket de senaste decennierna. Innan jag går närmare in på de diskussioner som lett till avkorporativiseringen av förvaltningen är det på sin plats att notera att den utveckling som skett här ingalunda är unik. Det finns tecken som tyder på att Sverige och övriga Västeuropa närmar sig den situation med omfattande lobbying som ofta associeras med situationen inom amerikansk politik där lobbyingverksamheten alltid varit omfattande.

Likheterna med USA skall inte överdrivas men det är ändå intressant att kunna dra vissa paralleller. Vid en sådan jämförelse är det viktigt att känna till att det även i USA har skett en utveckling mot ökad lobbying, även om den stora ökningen inträffade tidigare där än i Sverige. Fram till 1970-talet fanns även inom amerikansk politik inslag av vad som i viss mån kan liknas vid ett korporativt system. En viktig del av den amerikanska politiken skedde inom s.k. *subgovernments*, som karaktäriserades av att företrädare för ett begränsat antal intressegrupper, vissa parlamentariker och deras medarbetare samt några chefer inom någon förvaltningsmyndighet hade stabila och upprepade kontakter med varandra och dominerade ett specifikt politikområde.<sup>101</sup>

Under 1970-talet skedde emellertid en förändring. Inte minst påverkades förvaltningspolitiken. De s.k. *subgovernments* anklagades bland annat för att gynna företagen (se nedan). För att bryta detta särintresses dominans och med det uttalade syftet att låta "allmänintresset" komma till tals gavs lobbygrupper som påstods företräda allmänheten ökat tillträde till förvaltningsprocesserna. Det lagstadgades om offentliga *hearings*, möjligheter för allmänheten att delta i förvaltningens regelgivande processer och det utdelades särskilda medel till nya organisationer.<sup>102</sup> Exempelvis kunde grupper få särskilt stöd för att delta i implementeringsprocessen om de kunde visa att de företrädde ett intresse som inte annars var representerat, att representation av detta intresse var nödvändigt för att garantera en rättvis procedur och att de inte skulle kunna delta i proceduren om de inte fick särskilda medel.<sup>103</sup>

Det som hände i USA liknar till viss del det som vi preliminärt tror oss ha sett även i svensk politik något årtionde senare:

Fundamental changes have altered the nature of policymaking in Washington in ways that work against the operation of a subgovernment. Chief among these has been the growth in the number of interest groups. The lobbying explosion has eroded the closed policymaking arrangements that characterize subgovernments. [...] Bargaining becomes more complex, control and coordination by key actors becomes more dif-

---

<sup>101</sup> Berry 1989b s. 239.

<sup>102</sup> Harris 1989b s. 266.

<sup>103</sup> Brand 1989 s. 167. Punkterna är hämtade från en reform som skulle stärka konsumenternas ställning.

ficult, boundaries become harder to define, and the likelihood of conflict between competing coalitions increases.<sup>104</sup>

Många amerikanska forskare menar att *Issue Networks* sedan lång tid bättre beskriver amerikansk politik.<sup>105</sup> Dessa skiljer sig inte radikalt från subgovernment, det är i stort sett samma typer av aktörer som deltar, men nätverken är större och ger lättare tillträde för nya aktörer och är därmed betydligt lösligare till sin karaktär.<sup>106</sup>

Detta nya styrelseskick innebär större risk för konfrontation eftersom de stabila relationerna inom ett subgovernment saknas liksom strävan att arbeta tillsammans och genom kompromisser kontrollera ett politikområde. Det blir helt enkelt svårare att koordinera kraven i det lösligare och större nätverket.<sup>107</sup>

Efter lobbyingexplosionen under 1970-talet kom motreaktionen under Reaganåren. I flera avseenden gjorde Reagan-administrationen försök att återställa vad "reform-politiken" hade åstadkommit. Till en del var försöken framgångsrika.<sup>108</sup> Men mycket väsentliga förändringar blev ändå bestående. I en analys av vad som blev det viktigaste arvet från 1970-talets reformer framhåller en välkänd amerikansk statsvetare de nya intressegruppernas tillträde till politiken:

Our system of pressure-groups politics, [...] has become more accessible to new groups... This accessibility is precisely one of the important goals the reforms of ten and twenty years ago aimed to accomplish.<sup>109</sup>

Mot bakgrund av att liknande trender som den i Sverige har kunnat observera på flera platser i världen är det nu dags att närmare granska avkorporativiseringen i vårt land. Den försvagning av den korporativa strukturen som vi har sett i Sverige kan dels beskrivas som ett resultat av en kamp mellan olika demokratiideal, dels som en effekt av intressekamp. I det följande avsnittet skall dessa två förklaringsperspektiv beskrivas var för sig.

### ***Avkorporativiseringen som kamp mellan olika demokratiideal***

Märkligt nog har idén om intresserepresentation i förvaltningen inte varit särskilt omdiskuterad i Sverige.<sup>110</sup> De invändningar mot intressegruppsrepresentation som

---

<sup>104</sup> Berry 1989b s. 239.

<sup>105</sup> Heclo 1978 är en viktig artikel härvidlag. Flera forskare anser dock att amerikansk politik fortfarande bäst kan beskrivas med hjälp av subgovernment. Se t.ex. Milward & Wamsley 1984.

<sup>106</sup> Berry 1989b s. 242. Men det innebär även att det finns andra viktiga skillnader i framför allt intressegruppernas beteende. Ibid s. 247.

<sup>107</sup> Berry 1989 s. 243.

<sup>108</sup> Se särskilt Lowi 1995 kapitel 5.

<sup>109</sup> Heclo 1989 s. 299. Den nya situationen har kallats *the modern factionalism*. ibid s. 310.

<sup>110</sup> När Socialstyrelsen inrättades 1912 föreslogs att två "fullmäktige", en från arbetsgivarna och en från arbetstagarna, skulle ta plats i styrelsen i vissa frågor. Detta förslag föranledde inga diskussioner vare sig i utskottet eller i kammaren (Särskilda utskottets nr 2 utlåtande nr 1 1912). Vissa diskussioner fördes dock t.ex. i samband med inrättandet av Styrelsen för yrkesutbildning (Statsutskottet 1943:184, FK 1943:24, AK 1943:25). Vid inrättandet av t.ex. Fiskeristyrelsen (FK 1948:15, AK 1948:16) och Arbetarskyddsstyrelsen 1948 (FK 1948:24) kretsade debatterna kring andra frågor, oftast har striderna gällt om man överhuvudtaget borde inrätta något ämbetsverk eller



har gjorts har sällan framförts utifrån principiella ståndpunkter. Såväl argumenteringen för som emot ett sådant inflytande av organiserade särintressen har försvarats och kritiserats utan någon glöd och utan elaborerade argument. Det dröjde i själva verket ända till 1980-talet innan en mer grundlig och ideologiskt präglad diskussion om intressegruppsrepresentationen i förvaltningen tog fart i Sverige.<sup>111</sup> I och med att Förvaltningsutredningens betänkande blev klart 1983 och Verksledningskommitténs betänkande publicerades 1985, var diskussionen i gång på allvar. Därefter har debatten koncentrerats runt de riksdagsbeslut som fattats 1987, 1992, 1994 och 1995.<sup>112</sup>

Som så många andra politiska diskussioner präglas motsättningarna av oklarheter som delvis har att göra med den retorik de inblandade använder sig av. Inte oväntat påstår sig *både* de som är för *och* de som är emot lekmannarepresentation att de företräder förslag som leder till förstärkt demokrati. Det motsägelsefulla i detta kommer sig av att debattörerna underförstår olika typer av demokrativärden.<sup>113</sup>

Den ena sidans argumentering liknar tanken om ansvarsutkrävande som den viktigaste demokratiska styrningsmekanismen. Tillämpat på förvaltningspolitiken innebär den tanken att förvaltningstjänstemännen skall få klara regler av riksdag och regering att hålla sig till och att de sedan skall kunna ställas till ansvar om de inte följer dessa. Därmed blir klara ansvarsfördelningar något mycket centralt. Lekmannainflytandet, så som det utformats, har i detta sammanhang inneburit problem vilket det fanns en samstämmighet om mellan samtliga partier redan i mitten av 1980-talet.<sup>114</sup>

Den andra sidans ståndpunkter utgår från idén om åsiktsrepresentativitet som det viktigaste demokrativärdet. Visserligen bör reglerna för tjänstemännen vara klara, resonerar de, men det är numera omöjligt och olämpligt att utforma detaljregler för all statlig eller kommunal verksamhet. Snart sagt varje myndighet måste få utrymme att göra egna avväganden. När förvaltningen får en sådan politisk makt är det viktigt att myndigheterna leds av personer som återspeglar de värderingar som

---

inte. Observera att partssammansatta organ har föreslagits av såväl borgerliga som socialdemokratiska statsråd, se s. 18ff.

<sup>111</sup> Micheletti 1994 s. 103f, menar att det var först i slutet av 1960-talet som korporatismen överhuvudtaget ifrågasattes. "Politiker och tjänstemän från finansdepartementet var under 1980-talet bland de första grupperna av regeringsföreträdare och ämbetsmän att ifrågasätta medborgarsammanslutningarnas roll i den politiska processen", ibid s. 149. Även bland statsvetare ägnades principer för verksstyrelsernas sammansättning länge ett "ringa intresse", se Hadenius 1978 s. 20.

<sup>112</sup> Wockelberg 1996 s. 3 redogör för besluten.

<sup>113</sup> Jag kommer här att analysera debatten med andra begreppspar än de Hadenius 1978 använde. Han skiljde på effektivitetsargumentet respektive demokratiargumentet. Det senare delades upp i "politisk representation" respektive "pluralism". För min del anser jag att den viktiga skiljelinan går mellan två olika demokratiideal som i och för sig *kan* sammanjäckas med effektivitets- respektive representationsargumenten. Pluralism får i Hadenius framställning den något begränsade betydelsen representation "av de som särskilt berörs".

<sup>114</sup> Wockelberg 1996 s. 19-26. Socialdemokraterna ansåg att andra saker uppvägde nackdelarna. Centern intog ingen klar ståndpunkt.

finns bland medborgarna i samhället, inte minst av legitimitetsskäl. Eftersom det finns en risk att höga tjänstemän inte är åsiktsrepresentativa finns det anledning att ge inflytande åt personer utifrån myndigheterna, till exempel företrädare för stora intresseorganisationer, som kan representera medborgarna direkt i genomförandet.

Motsättningen mellan ansvarsutkrävande och åsiktsrepresentativitet är inte avgränsad till denna diskussion om styrning av förvaltningen. Det är snarare så att den anknyter till faktiska motsättningar mellan olika tolkningar av vårt styrelseskick och därmed förknippade med normativa motsättningar. Vissa har hävdad åsiktsrepresentativitetens idé om att de valda politikerna som grupp skall återspegla väljarnas attityder och uppfattningar. Andra har hävdad att ansvarsutkrävande inte bara är en rimligare tolkning av den representativa demokratins idé, utan även ett mer önskvärt ideal. Det senare idealet utgår i grunden från en starkare betoning av det politiska ledarskapets roll. Ledarna skall inte enbart ta hänsyn till väljarnas åsikter, de bör även ha förmåga att genomföra beslut. Politikerna skall inte enbart avspegla givna krav utan även "aktivt gå före och bilda opinion".<sup>115</sup>

Förutom denna motsättning mellan idéerna om ansvarsutkrävande och åsiktsrepresentativitet som demokratisk kontroll av förvaltningen, präglades debatten av olika uppfattningar av organisationernas roll i samhället. Uppfattningar om vilken denna roll *bör vara* och vilken den också i verkligheten *är*, tycks hänga ihop bland de viktiga debattörerna.

Vissa menar att intresseorganisationers roll i samhället är att framföra sina medlemmars intresse, ingenting annat. Samma aktörer tenderar att anse att så också är fallet, dvs. att beslutssituationer där intresseorganisationer ges tillträde präglas av en kamp mellan dessa särintressen.

Andra menar att det alls inte behöver vara på det viset och att det dessutom sällan fungerar så i Sverige. Representanter som utsetts eller nominerats av vissa intressegrupper skall inte enbart företräda dessa gruppers åsikter, utan ett bredare allmänintresse som i och för sig lättare formuleras utifrån erfarenheter och kunskaper som representanterna har skaffat sig inom sina respektive organisationer. I den här debatten har de som företrädare en sådan position även en tendens att hålla på att det i själva verket också förhåller sig så. Lekmännen, även i de fall de hämtas från de stora intresseorganisationerna, fyller en funktion som bevakare av allmänintresset i första hand och inte som bevakare av särintressen.

---

<sup>115</sup> Petersson 1993 s. 98. Motsättningen finns inte bara bland politiker utan även bland statsvetare. Jörgen Westerstahl är den främste företrädaren för idén om åsiktsrepresentativitet (se analysen i Boström 1988.) I Westerstahl och Persson 1975 tillämpas hans demokratiideal just på myndighetsstyrelser (se även kritiken i Hadenius 1978). För ett mer aktivt ledarskap, handlingskraft och ansvarsutkrävande har Leif Lewin (se Boström 1988) och på senare tid framför allt Olof Petersson argumenterat. Se debatten mellan Westerstahl (1994a och b), samt Petersson 1994. Se även Öberg 1994 s. 29ff.

Redan i samband med diskussionerna som följde verkledningskommitténs betänkande utkristalliserade sig dessa motsättningar. Framför allt framhöll Moderaterna, Folkpartiet och SAF att intressegruppsrepresentationen innebar alltför oklara ansvarsförhållanden och att man gav särintressen möjlighet att framföra sina åsikter. LO och TCO menade att organisationerna var viktiga bland annat som ett värn mot tjänstemannavälde och att de kunde bidra till samförstånd, intresseavvägning och samhällsansvar.<sup>116</sup>

Socialdemokraternas inställning var redan i mitten av 1980-talet ganska vacklande. Partiet medgav att den stora nackdelen med lekmannastyrelserna var att ansvarsfördelningen blev lidande och att detta var ett allvarligt problem. De instämde alltså med de som företrädde demokratisk kontroll av förvaltningen genom ansvarsutkrävande. Men fördelarna övervägde ändå. Framför allt anfördes argument som återfaller på idén om en åsiktsrepresentativ förvaltning. Lekmannastyrelser kunde vara en kanal för folkviljan och bidra med medborgerligt omdöme och sakkunskap. På samma sätt fanns en vacklande inställning till intresserepresentanternas roll. Socialdemokraterna var alls inte lika övertygade som LO och TCO om att organisationerna på ett bra sätt företrädde allmänintressen. Det medborgerliga omdömet kunde bättre tillgodoses av parlamentariker. Här hade av allt att döma en positionsförskjutning skett. Ganska typiskt var att partiet kunde tänka sig en balansering av intressen inom arbetsmarknads- och jordbruksområdet.<sup>117</sup> Tanken att balansera intressen mot varandra är en annan än idén om att förtroendevalda personer tillsammans skall diskutera sig fram till ett allmänintresse.

Därmed förstärktes intrycket av att Socialdemokraternas åsikter om vad som var intresseorganisationernas roll mer liknade de borgerliga partiernas, än LOs och TCOs. Socialdemokraterna företrädde fortfarande idén om en åsiktsrepresentativ förvaltning, men de var mer tveksamma till att organiserade särintressen kunde ikläda sig rollen av allmänintressets försvarare. Detta präglade också verksledningsbeslutet 1987. Här slog man fast att det inte var något allmänintresse att ha representanter från intresseorganisationer i verksstyrelserna, men att det inom vissa områden, framför allt arbetsmarknadsområdet, fanns ett behov av intressebalansering.

Det fanns alltså redan stor tveksamhet till intresserepresentationen även bland de som i huvudsak argumenterade för en åsiktsrepresentativ förvaltning. Det innebar att försvaret mot angreppen på intresseorganisationernas deltagande i statsförvaltningen var väsentligt försvagat. Den avgörande händelsen som ledde till avskaffandet av intressegruppsrepresentation var otvivelaktigt SAFs beslut i februari 1991 att från årsskiftet 1991/92 dra tillbaka alla sina representanter i de myndigheter där sådana ännu fanns kvar. Den borgerliga regeringen följde i stor utsträckning de

---

<sup>116</sup> Wockelberg 1996 s. 28f och hänvisningarna där till LO och TCOs remissyttranden. Även dessa organisationer *påpekade* att det var viktigt med tydliga ansvarsförhållanden. Att det är fråga om olika betoning och olika prioriteringar framgår emellertid klart.

<sup>117</sup> Wockelberg 1996 s. 19f.

idéer som partierna hade företrätt redan fem år tidigare. Återigen betonades att en väl fungerande förvaltning måste styras med klara ansvarsförhållanden och att det inte var möjligt med en konstruktion där intresseorganisationer gavs tillträde till beslutande församlingar.

Enligt min uppfattning [skriver föredragande statsrådet Wibble] är det av avgörande betydelse för en effektiv och väl fungerande förvaltning att den styrs utan hänsyn till organisationers och andra intressegruppers särintressen. En intresserepresentation i beslutande organ i förvaltningen kan leda till diffusa ansvarsförhållanden och en oklar rollfördelning mellan myndigheter och intresseorganisationer.<sup>118</sup>

Men regeringen dolde inte heller den betydelse SAFs agerande hade. Formuleringar från SAFs promemoria upprepades i propositionen och det påpekades tydligt att det nu inte var möjligt att balansera intressen längre i och med att ena sidans ”tyngd” hade försvunnit.

Principen om intresserepresentation med dess krav på balans står och faller med att de berörda intresseorganen deltar i nomineringsförfarandet. SAF deltar som nämnts numera inte i nomineringen. Principen om intresserepresentation kan därmed inte längre upprätthållas.<sup>119</sup>

Regeringspartiernas representanter i riksdagen återkom till hur viktig SAFs roll var i denna beslutsprocess.

Observera dock att förutsättningarna faktiskt ändrades totalt i och med att en av två parter inte längre ville vara representerad. Då fanns det inte längre något att balansera. Det skulle i så fall ha rört sig om ensidigt inflytande från en enda part. Regeringen fick därför lov att göra en brandkårsuttryckning för att klara detta. Därför har vi fått den här ordningen.<sup>120</sup>

Men det framgick återigen tydligt att den principiella stånpunkten som regeringspartierna också hade grundade sig på idén om förvaltningsstyrning genom ansvarsutkrävande. Moderaten Hagård menade att ”Vi vill renodla ansvaret och renodla demokratin där så kan ske.”<sup>121</sup>

Socialdemokraterna var mycket negativa till att ta detta slutgiltiga steg mot att utestänga intresseorganisationerna från de beslutsfattande rummen. Än en gång fanns en vacklande inställning i frågan om ansvarsutkrävande eller åsiktsrepresentation. Nu tenderade partiet att återigen betona åsiktsrepresentativitet och tona ner problemet med diffusa ansvarsfördelningar.<sup>122</sup> I någon mån kunde man också spåra en återgång till idén om att även intresseorganisationer kan delta i sökandet efter det allmänna, eller i alla fall, gemensamma bästa. Framför allt betonades hur viktigt det varit under lång tid att intresseorganisationerna integrerats i en process som hade förutsättningar att skapa samförståndslösningar. Partiets företrädare oroades över

---

<sup>118</sup> Prop. 1991/92:123 s. 14.

<sup>119</sup> Prop. 1991/92:123 s. 15.

<sup>120</sup> Prot 1991/92:123 s. 117 (Hagård, m)

<sup>121</sup> Prot 1991/92:123 s. 118.

<sup>122</sup> Prot 1991/92:123 s. 113.

att ”den samverkans- och samförståndsmodell som funnits i vårt land under en mycket lång tid, skall nu krossas...”.<sup>123</sup> Till skillnad från flera andra aktörer framträdde alltså hos Socialdemokraterna återigen en syn på intresseorganisationernas roll inte bara som intresseartikulerare och försvarare av orubbliga intressen, utan även som en viktig komponent i en diskussion mellan företrädare från olika perspektiv som formar gemensamma intressen.

Oenigheten som grundade sig på olika syn på organisationernas roll i samhället speglades ännu klarare i motsättningarna mellan å ena sidan SAF och den andra TCO och LO. Det framgick nu av SAFs yttranden tydligare än någonsin att arbetsgivarna ansåg att organisationernas uppgifter var att framföra sina medlemmars åsikter och försvara deras intressen. Kontakten mellan organisationer och myndigheter var med andra ord i huvudsak avsedd för information i båda riktningar. LO och TCO höll fast vid den andra föreställningen om organisationernas roll. Deltagandet i myndighetsstyrelser syftade till konfliktlösning i syfte att uppnå samförstånd. Organisationerna skulle alltså inte bara framföra och hävda i förväg intagna åsikter utan även vara beredda att i samtal i myndighetsstyrelsen utforma, omforma och precisera sina ståndpunkter.<sup>124</sup>

I och med 1994 års verksledningsbeslut blev enrådighetsverk ”huvudmodell” för de statliga myndigheterna. Det var de borgerliga partierna som drev igenom detta mot socialdemokratiska reservationer. Återigen manifesterade sig de borgerliga preferenserna för ansvarsutkrävande som den viktiga styrningsprincipen. Inte minst den allt vanligare målstyrningen och ett ökat behov av styrning från regeringens sida förutsatte tydligare ansvarsförhållanden.<sup>125</sup> Socialdemokraterna var av en helt annan mening, de ansåg att huvudregeln skulle vara lekmannastyrelser. Partiets argument speglade idén om att den demokratiska kontrollen över förvaltningen inte skulle genomföras med avpolitiserade tjänstemän som kan avkrävas tydligt ansvar, utan genom representativ förvaltning med samhällelig insyn och medborgerligt inflytande. I en tydligare formulering än den som de borgerliga partierna kunde sträcka sig till framförde Socialdemokraterna att det var ”ett absolut krav på lekmannastyrelser [...] för tillsynsmyndigheter som utfärdar integritetskänsliga föreskrifter innebärande ingrepp i medborgarnas frihet och ekonomiska situation.”<sup>126</sup> Myndigheter med rutinärenden, däremot, kunde ledas som enrådighetsverk.

En sådan ståndpunkt är naturligtvis inte självklar. Det är fullt rimligt att anföra argument för att frågor som berör personers integritet bör behandlas av få, professionella tjänstemän och inte av ett flertal politiskt tillsatta personer. Härigenom illustreras tydligt hur idén om den representativa förvaltningen som en garant mot tjänstemannavälde gör sig gällande inom framför allt den socialdemokratiska för-

---

<sup>123</sup> RD 1991/92:123 s. 114.

<sup>124</sup> Samtliga yttranden över promemorian finns kortfattat beskrivna i Wockelberg 1996 s. 36-39 och i sin helhet vid Finansdepartementet Dnr 1062/92.

<sup>125</sup> Se t.ex. KU1 1995/96 s. 4.

<sup>126</sup> KU 1993/94:42 s. 12. I mindre tydlig formulering menade t.ex. regeringen att styrelser kunde bli aktuella för verksamhet som bland annat berörde enskilda personers integritet.

valtningsideologin. Det är extra viktigt att känsliga frågor hanteras av en förvaltningsstyrelse som besitter ett medborgerligt förtroende och omdöme.

1994 års beslut gällde om lekmän överhuvudtaget skulle ges en beslutande position i förvaltningen och frågan om dessa i så fall skulle vara intressegruppsrepresentanter i vissa fall, diskuterades inte mycket. Återigen var det SAF och LO som i sina yttrande visade upp diametralt motsatta idéer om organisationernas roll och om demokrati. LOs yttrande avspeglade idén om att intresseorganisationerna igår som en viktig del i styrelseskicket och att de skall (och kan) förmås att ta ansvar för offentliga beslut:

Det finns särskilt [sic!] anledning att erinra om att parterna i dessa fall [när de deltar i styrelsearbetet] får en förstärkt roll genom det moraliska ansvar som vilar på dessa för genomförandet av besluten.<sup>127</sup>

SAF betonade återigen att intresseorganisationernas uppgifter endast består i att försvara sina medlemmars intressen:

Myndigheterna är en del av det offentliga systemet. Organisationerna skall driva sina medlemmars intressen. Myndigheterna och organisationerna har således i grunden olika uppgifter.<sup>128</sup>

Vid riksdagsbeslutet hösten 1995 blottades oenigheter inom det socialdemokratiska regeringen och dess riksdagsledamöter.<sup>129</sup> Till viss del kan motsättningen beskrivas med att regeringen hade närmat sig de borgerliga partiernas idéer om att möjligheter till tydligt ansvarsutkrävande var den viktigaste utgångspunkten vid överväganden om ledningsmodell.<sup>130</sup> Visserligen öppnade man möjligheterna för att enrådighetsverk och lekmanastyrelser skulle kunna existera sida vid sida, men i stort sett innebar regeringens förslag att man slöt upp kring det beslut som den borgerliga regeringen under slagord om tydligare ansvarsutkrävande hade genomfört ett år tidigare.

Så även om regeringen öppnade dörren för ett återinförande av intresserepresentation i styrelserna, vägrade de socialdemokratiska riksdagsledamöterna att hänga med i svängarna. De stod fast vid den för Socialdemokraterna så viktiga förvaltningsideologiska ståndpunkten att myndigheterna i stor utsträckning skulle styras av personer som kunde stå för medborgerligt omdöme. Huvudregeln om att statliga myndigheter normalt skall ha en lekmanastyrelse vid sidan av myndigheten borde återinföras. ”Genom sådana styrelser garanteras både den samhällseliga insynen och det medborgerliga inflytandet”, framhölls av den socialdemokratiska

---

<sup>127</sup> LOs yttrande i Finansdepartementets arkiv Dnr 3071/93.

<sup>128</sup> SAFs yttrande i Finansdepartementets arkiv Dnr 3071/93.

<sup>129</sup> Oenigheten, som även fanns inom de andra partierna, avspeglas även i de olika förslag som kom från utskott som yttrade sig i ärendet, se Wockelberg 1996 s. 47f.

<sup>130</sup> Man anslöt sig till tidigare regeringens proposition (prop. 1993/94:185): ”Vi delar propositionens grundtanke att myndigheterna skall ha en klar och tydlig ledningsfunktion, där det inte råder någon tvekan om var det yttersta ansvaret inför regeringen ligger.” Prop. 1994/95:150 bil. 7 s. 120.

majoriteten i utskottet.<sup>131</sup> Moderaterna företrädde fortfarande sina idéer om tydligt ansvarstagande och tyckte att dessa i stor utsträckning hade tillgodosetts i den socialdemokratiska regeringspropositionen. Däremot fanns skrivningar i både kds, Centerns och i viss mån Folkpartiets reservationer som innebar att de nu återigen närmade sig tanken om att det behövdes medborgerligt inflytande direkt i förvaltningsapparaten.<sup>132</sup>

\*

Även om framställningen av utvecklingen här måste bli kortfattad, anser jag att det finns goda skäl för att argumentera för att en del av motsättningarna kan förklaras av olika uppfattningar om hur demokrati bäst fungerar. Det är förklaringen till att de som deltar i diskussionen kan föreslå diametralt motsatta åtgärder (lekmannastyrelser eller inte) och ändå samtidigt hävda att deras åtgärder leder till en demokratisering.

Enligt statsvetaren Douglas Yates finns i amerikansk förvaltningspolitisk debatt en konflikt mellan de som försvarar ett *pluralistisk* demokratiideal och de som förespråkar *administrativ effektivitet*. De förstnämnda står, liksom vissa i den svenska debatten, för en idé om representativitet. Kärnpunkten i pluralisternas demokratisyn är att det skall finnas många maktcentra även inom staten och att många olika sorters intressegrupper skall ges rika möjligheter att påverka beslutsfattandet. I bästa fall kan maktcentra och intressegruppers inflytande balansera varandra. Idealet blir en decentraliserad förhandlingsbyråkrati.<sup>133</sup>

Idén om administrativ effektivitet var delvis en reaktion på svagheter i den pluralistiska modellen, såsom brister i rationalitet, subjektivitet i beslutsfattandet och svag ledning. Men den kan även uppfattas som en egen sammanhängande förvaltningsideologi. Grundtanken är att administration bör hållas isär från politik (att det rent empiriskt inte alltid förhåller sig så betraktas alltså som ett problem). Förvaltningen bör mer likna ett företag och styras med ideal från företagsvärlden såsom autonomi, centraliserad styrning, objektiv rationalitet, professionalism osv.<sup>134</sup> ”The Administrative Efficiency Model” förknippas i stor utsträckning med den amerikanske presidenten Woodrow Wilson. Något av kärnpunkterna i hans förvaltningsideologi kan beskrivas med termerna *tydlig och starkt centraliserad makt* och *hög professionalism*.<sup>135</sup>

I ganska hög utsträckning kan vi alltså, hundra år senare, se hur Wilsons idéer om att ”administration is a field of business” återuppväcks av de borgerliga i den svenska förvaltningspolitiska diskussionen. Likheter är i vissa avseenden slående, t.ex. motståndet mot att förvaltningsapparaten kan betraktas som en politisk arena där flera intressen skall sammanjämkas och viljan att i stället tydliggöra

---

<sup>131</sup> KU 1995/96:1 s. 12.

<sup>132</sup> Partiernas ståndpunkter sammanfattas av Wockelberg 1996 s. 57.

<sup>133</sup> Yates 1982 s. 10ff.

<sup>134</sup> Yates 1982 s. 20ff.

<sup>135</sup> Se t.ex. Wilson 1887.

(centralisera) makten och därmed få klara ansvarsförhållanden, liksom idéerna om att förvaltningstjänstemännen skall vara opolitiska, professionella administratörer.

Däremot är det inte särskilt rimligt att påstå att Socialdemokraternas och arbetstagarorganisationernas positioner är desamma som de som Woodrow Wilson polemiserade emot. I andra sammanhang brukar den amerikanska pluralistiska skolan sättas i motsatsställning till den korporativa som dominerat i Sverige. Medan pluralisterna tänker sig ett stort och ständigt föränderligt antal organisationer och grupper i förvaltningen, har det i den svenska traditionen alltid rört sig om ett *fåtal erkända* representanter för vissa grupper. Pluralisterna tänker sig att beslut fattas efter förhandlingar mellan grupperna, medan förespråkarna för korporativa lösningar i Sverige åtminstone idealt sett tänkt sig att besluten skall fattas efter samtal mellan representanter som i första hand inte ser sig som försvarare av speciella särintressen.

Men det finns alltså även likheter mellan de debattlinjer som funnits i USA och de som nu under 1980-talet blivit tydliga i svensk förvaltningspolitik. Liksom pluralisterna står "korporativisterna" för en idé om förvaltningen som en politisk arena där det gäller att skapa förutsättningar för representativitet och deltagande.

Jag har här visat att de som är negativa till intressegruppsrepresentation (och lekmän i förvaltningen överhuvudtaget) argumenterar utifrån en idé om ansvarsutkrävande som det centrala i en demokrati och att den tanken även ges en central ställning i förvaltningsideologin. De som försvarar lekmän i förvaltningen och i vissa fall kan acceptera intressegruppsrepresentation, bygger sin förvaltningspolitiska ideologi på en annan viktig ingrediens. Demokratiska beslut skall fattas av personer som i någon mån är åsiktsrepresentativa för medborgarna, så att de kan bidra med "medborgerligt omdöme".

Det är däremot fel att uppfatta den senare ståndpunkten som en idé om att vissa personer har kännedom om vilka åsikter medborgarna har och därför kan se till att dessa åsikter, oförändrade, präglar beslut i förvaltningen. Tanken är istället att de skall vara åsiktsrepresentativa i en mycket bred bemärkelse, snarast att de skall ha grundläggande värderingar som överensstämmer med "medborgarnas". Utifrån dessa värderingar skall man sedan samtala och försöka komma fram till kloka beslut som alla kan acceptera.

Den förvaltningsideologi som framför allt LO och TCO, men även Socialdemokraterna ger uttryck för, är alltså präglad av en idé om att det går att finna det gemensamma bästa i gynnsamma samtalssituationer. Dessa idéer är naturligtvis inte bara avgränsade till förvaltningspolitiska ställningstaganden utan präglar med säkerhet även dessa aktörers inställning i fler frågor. Framför allt Moderaterna och SAF grundar som vi sett sin förvaltningsideologi på andra värderingar. Man ser med stor misstänksamhet på idéer om att särintressen skulle kunna mötas och i samtal enas om det gemensamma bästa. Det leder bara till att särintressen får ännu större genomslag. Intresseorganisationers uppgifter är inte att gemensamt forma åsikter i samtal med varandra. De skall framföra de åsikter som deras medlemmar har. Därmed blir det vansinnigt att låta förvaltningen infekteras av en tanke som de



i grunden uppfattar som felaktig. Det är bättre att riksdagen och regeringen fattar så klara och precisa beslut som möjligt. Sedan får professionella tjänstemän tolka dessa riktlinjer och fatta beslut under ansvar.

En viktig underliggande skillnad mellan de som förespråkar någon typ av åsiktsrepresentativitet kontra de som argumenterar för ansvarsutkrävande är att de senare i större utsträckning ifrågasätter tanken om att det går att fastställa "folkviljan".<sup>136</sup> Därmed anknyter den förvaltningspolitiska diskussionen till en nu aktuell teoretisk diskussion om hur demokratin skall förverkligas eller snarare vilken *sorts* demokrati som kan bli verklighet. Den diskussionen är huvudsakligen en reaktion på resultat som presenterats av den så kallade social-choice forskningen och på de slutsatser som dragits av dessa resultat. Det är i synnerhet William Riker som med sin bok *Liberalism Against Populism* inspirerat debatten. Riker och andra har visat att alla demokratiska beslutsregler som innebär aggregering av preferenser är behäftade med allvarliga svagheter.<sup>137</sup> Därför måste man tona ner kraven på demokratiska regler. Riker argumenterar för att det enda krav man bör ställa är att det *skall vara möjligt* att rösta bort representanter som man anser ha misskött sig.

Av Rikers inställning till demokrati följer att man tydligt måste kunna urskilja vem som ansvarar för besluten, precis så som bland andra moderater och SAFs företrädare hävdar i den förvaltningspolitiska diskussionen. Om medborgarna är missnöjda med vad de ansvariga åstadkommit skall det vara möjligt att bestraffa dem på något sätt till exempel genom att rösta bort dem. Omsatt i en förvaltningspolitisk ideologi kan det snarare innebära att de ansvariga kan straffas på annat sätt, genom att befrias från sina uppgifter eller kanske till och med åtalas för tjänstefel.

Kritikerna av Rikers "*liberal democracy*" accepterar resultaten men anser att han drar felaktiga slutsatser.<sup>138</sup> Alternativet till Rikers liberala demokrati framställs som en situation där medborgarna inte bara uttrycker sina preferenser i val utan deltar i formandet av preferenser i offentliga diskussioner. Det gäller att få till öppna och fria diskussioner där önskemålen omformas så att hänsyn tas till andras åsikter. Det är viktigt att alla argument i debatterna relateras till principer som de

---

<sup>136</sup> Se t.ex. Riker 1982. Westerståhl 1994a s. 99, pekar på att Peterssons indirekt kritiserar "talet om en folkvilja".

<sup>137</sup> Se Riker 1982. De är dels *instabila*: i många situationer kan olika demokratiska beslutsregler leda till divergerande resultat. Dels är många regler *manipulationskänsliga*. Resultaten kan till exempel påverkas av någon som lägger till ytterligare förslag. I speciella fall kan ett alternativ till och med förlora på att det får tillskott av röster. Rikers slutsats blir, att det inte är rimligt att demokratiska beslut skall syfta till att finna folkviljan, eftersom den är beroende av ett godtyckligt val av beslutsregel.

<sup>138</sup> Riker har en alltför begränsad syn på vad kollektiva beslut egentligen innebär. Hans uppfattning av demokrati utgörs av tanken att individuella preferenser formas oberoende av varandra för att sedan aggregeras till kollektiva beslut så rättvist och effektivt som möjligt. (Miller 1993. s. 75). Preferenserna tas alltså för givna vid varje aggregeringstillfälle och besluten är därmed bara kollektiva i en mycket begränsad betydelse. Coleman och Ferejohn 1986 s. 9; Pateman 1986 s. 40. Kritikerna menar även att Rikers uppfattning av demokrati är för elitistisk och de demokratiska ambitionerna för svaga. Den kritik som Riker riktar mot *Populism* drabbar även hans egen *Liberalism*. Dessutom anser motståndarna att Rikers definition av *Populism* inte är särskilt rimlig. Ibid.

andra accepterar.<sup>139</sup> Vissa företrädare för denna variant av demokrati tänker sig att diskussionen skall ta sikte på att finna det gemensamma bästa för alla som deltar i samtalet.<sup>140</sup>

Den stora skiljelinjen finns alltså i synen på förändring av preferenser. Social-choice teoretiker kan mycket väl tänka sig att preferenser ändras från en tid till en annan. Men vid själva beslutstillfället är de fixerade. Preferensbildningen är helt enkelt inte intressant, preferenserna tas för givna. Kritikerna betonar framför allt att preferenser kan omformas *inom själva beslutsprocessen*. Individer kan till slut mycket väl inta ståndpunkter som de från början inte hade.<sup>141</sup> Rikers och andra huvudsynpunkt, att demokratiska beslut är beroende av godtyckliga val av institutioner för preferensaggregering, blir därmed inget avgörande problem.<sup>142</sup> Det finns i själva verket ingen anledning att anta att individer redan från början har en komplett uppsättning preferenser, de har kanske bara vissa önskemål som inom ramen för en institution får mer konkret form.<sup>143</sup> Dessutom menar man att diskussionerna i sig kan bidra till att skapa den önskvärda legitimiteten i beslutsproceduren.<sup>144</sup>

Framför allt LO och TCO argumenterar på ett sådant sätt att det går att se tydliga kopplingar till detta demokratiideal. Vid ett flertal tillfällen har dessa organisationer hävdat att de inte skall uppfattas som försvarare av särintressen utan som deltagare i en diskussion där de tillsammans med andra är beredda att utforma sina slutliga ståndpunkter. Deras deltagande syftar inte bara till att framföra åsikter och att lyssna på andras, de vill även bidra till att skapa samförståndslösningar. Skillnaderna mot de argument som framförs av Moderaterna och SAF framstår därmed som mycket tydliga.

Oavsett om argumenten huvudsakligen skall uppfattas som retorik eller inte (jag återkommer nedan till vad som ligger i organisationernas intresse) kan alltså de argument som framförts i debatten om lekmannastyrelser och intressegruppsrepresentation, tolkas som en motsättning som i grunden handlar om olika demokratiska ideal byggda på olika uppfattningar om verkligheten.

---

<sup>139</sup> Alternativet till liberal democracy kallas ofta *deliberative democracy*. Habermas "ideal speech situation" utgör en gemensam utgångspunkt för många av debattörerna. Se t.ex. Cohen 1989 s. 33, not 12. Den förenklade beskrivningen av denna ståndpunkt bygger här på Miller 1993 s. 89ff. samt Coleman och Ferejohn 1986. En variant som skiljer sig från Millers i synen på folkviljan har lanserats av bl.a. Cohen 1986 som "*Epistemic Democracy*". Cohen tänker sig till skillnad från Miller att det i vissa frågor finns en substantiell folkvilja. Se även Knight och Johnson 1994 som i den senare frågan ansluter sig till Miller. En utmärkt beskrivning finns även i Cohen 1989.

<sup>140</sup> Se t.ex. Cohen 1989 s. 22ff.

<sup>141</sup> Miller 1993 s. 80f. och not 15; Manin 1987 s. 351. Knight och Johnson 1994 betonar att det inte är självklart att preferenser alls ändras: det är en empirisk fråga. Se även Mansbridge 1992a s. 37f.

<sup>142</sup> Se t.ex. hur Cohen 1989 s. 28 argumenterar på denna punkt.

<sup>143</sup> Jfr Manin 1987 s. 351.

<sup>144</sup> Riker utgår från att legitimitet inom den populistiska demokratisynen skapas genom att besluten antas avspegla folkviljan. Eftersom den senare fastställs mer eller mindre godtyckligt är inte heller legitimitet möjlig.

### *Avkorporativiseringen som intressekamp*

Ovan har jag beskrivit diskussionerna om avkorporativiseringen som en kamp mellan olika demokratiska ideal, som en kamp mellan idéer, eller om man så vill, ideologier. Jag tror att det är en i stora delar korrekt beskrivning av motsättningarna, inte minst som den kan kopplas till skilda grundläggande värderingar mellan några av de viktiga aktörerna i debatten. Men även om beskrivningen är korrekt hindrar det inte att den kan vara ofullständig. Det finns skäl att diskutera om inte den förvaltningspolitiska diskussionen även kan förstås som en intressekamp.

För samhällsvetare och andra intresserade är det ingen nyhet att ideologiska skiljelinjer ofta sammanfaller med deltagarnas intressen. Låt mig, i brist på utförliga belägg, uttrycka mig försiktigt och säga att det förekommer *tämligen sällan* att en intresseorganisation pläderar våltaligt för en ideologisk övertygelse som går stick i stäv med vad som är deras intresse.

När det gäller frågan om hur vår förvaltning skall byggas upp är det viktigt att inte blunda för att det inte bara handlar om att utforma en central del av staten i överensstämmelse med demokratiska ideal. Givetvis handlar det även om att utforma politiska spelregler som påverkar viktiga maktpositioner i samhället. Såväl SAF som LO/TCO använder i huvudsak ett ideologiskt präglat språkbruk när de argumenterar för sina förvaltningspolitiska ståndpunkter. Men det vore blöött, kanske till och med respektlöst gentemot organisationerna, att därigenom dra slutsatsen att dessa drivna politiska aktörer har undgått att snegla på vad som bäst tjänar deras möjligheter att i framtiden driva sina medlemmars intressen.

Den amerikanske statsvetaren Terry Moe har uppmärksammat detta i sitt försök att utforma en teori om förvaltningspolitik. Han menar bland annat att vissa aktörer i speciella situationer anstränger sig för att vare sig de själva eller motståndarna skall kunna styra myndigheten i fråga:

In general, an interest group in a position to create a public agency tends to demand structures that entail the "separation of politics from administration". They do this not because they are uninterested in controlling the bureaucracy. On the contrary, they would desperately like to. They do it because they do not want "their" agencies to fall under the control of opponents. [...] In many cases then, they create structures that even they cannot control.<sup>145</sup>

Trots att det i den svenska avkorporativiseringsdebatten handlar om att några aktörer frivilligt vill avhända sig inflytande, finns det alltså ingen anledning att därifrån sluta sig till att det inte är fråga om delar i ett strategiskt spel om makt.

Det är därför en viktig iakttagelse att det är företagarna som har varit pådrivande i avkorporativiseringsdebatten och att SAFs beslut att dra tillbaka sina representanter betraktas som den avgörande dödsstöten mot korporativt sammansatta förvaltningsstyrelser, även av regeringspartiernas företrädare.<sup>146</sup> De ivrigaste för-

---

<sup>145</sup> Moe 1989 s. 124f.

<sup>146</sup> Micheletti 1994 s. 157, skriver om att SAF startade "en dyr och ambitiös offentlig kampanj för att avkorporativisera Sverige". I kampanjen ingick seminarier, böcker och rapporter.

svararna av det gamla systemet har varit arbetstagarorganisationerna med benäget (om än vacklande) stöd från socialdemokratiska partiet. Att vi här ser en klassisk motsättning mellan arbete och kapital är ingen tillfällighet.

Det är nämligen inte bara i Sverige som företagen varit drivande i försöken att avskaffa de korporativa arrangemangen och ersätta dem med mer decentraliserade, marknadsliknande relationer. Flera forskare har pekat på att det finns ett liknande mönster i hela Västeuropa och att förklaringen är att företagen helt enkelt anser att de inte längre tjänar på att ingå i korporativa bytesrelationer. Den höga strukturella arbetslösheten, kapitalets ökade rörlighet, avregleringar av allehanda slag och ökade internationella investeringsmöjligheter, kort sagt kapitalets ökande internationalisering, har lett till att den europeiska arbetarrörelsens förhandlingspositioner har försvagats.

Även nationstaternas positioner har förändrats. En viktig förutsättning för att staterna skall kunna delta som parter i ett korporativt byte är att de kontrollerar finans- och penningpolitiken. Den senare tidens utveckling har lett till att de enskilda staterna har tappat sin suveränitet inom dessa områden och därmed den kapacitet som är nödvändig för att t.ex. bedriva politik som syftar till full sysselsättning.<sup>147</sup>

De fördelar som företagarna kunde byta till sig i de korporativa förhandlingarna, så som återhållsamhet i lönekraven och allmänt modererade krav från fackföreningsrörelserna, kan de nu komma i åtnjutande av genom mer marknadsliknande relationer. För ”kapitalet” finns helt enkelt inget skäl längre att låta arbetarrörelsen inkluderas i policy-processen i t.ex. de förvaltningsmyndigheter som administrerar arbetsmarknadspolitiken.<sup>148</sup> Däremot finns det anledning för företagen att skapa sig lika goda möjligheter att utnyttja den internationella investeringsmarknaden som de företag som verkar utan de restriktioner som tvingas fram av starka arbetarrörelser som slår vakt om den inhemska sysselsättningen.<sup>149</sup>

Det finns goda skäl att tro att utvecklingen i Sverige passar in i samma mönster. Den svenska arbetarrörelsen hade onekligen en starkare position tidigare bland annat till följd av efterfrågan på arbetskraft och kanske också på grund av den starka sammanhållningen mellan arbetarrörelsens politiska och fackliga del. Det är inte alls orimligt att göra den bedömningen att arbetsgivarna tjänade en hel del på att viktiga konflikter avgjordes vid samtal snarare än i förhandlingar under hot om konflikt. Givet en situation med tämligen radikala fackföreningsmedlemmar fanns även skäl för SAF att se med stort gillande på att LO stärktes centralt. Flera av de mekanismer som reglerat den svenska arbetsmarknadsfreden har vilat på förutsättningen att LO och förbunden varit centralt starka.

I den situation som nu har uppstått tycks SAF göra bedömningen att de har mer att vinna på ett försvagat eller i alla fall decentraliserat LO, och att de har lättare att driva igenom sina intressen utanför de korporativa samtalsrummen där LO har ett större inflytande än kanske någon annanstans. På motsvarande sätt har LO och

---

<sup>147</sup> Streeck & Schmitter 1991 s. 145f.

<sup>148</sup> Se t.ex. Gobeyn 1993.

<sup>149</sup> Gobeyn 1993 s. 20.

TCO en hel del att förlora på att utestängas från centrala beslutspositioner. Denna intressekamp i det typiska ”spelet om spelreglerna” utgör utan tvekan en viktig komponent i förklaringen till den senare tidens utveckling.

\*

De båda förklaringarna till avkorporativiseringen som presenterats ovan, en kamp mellan demokratiidéer och en kamp mellan olika intressen, fokuserar på den politiska elitens åsikter och agerande. Men även dessa förklaringarna behöver kompletteras med ytterligare en aspekt.<sup>150</sup> Visserligen är det riktigt, som vissa forskare påpekat, att det inte funnits något stort motstånd mot de korporativa arrangemangen från gräsrotterna någonstans i Västeuropa.<sup>151</sup> Men enligt min mening gör dessa forskare misstaget att inte ta hänsyn till en tydlig anpassning till den nya situationen från organisationsledningarnas sida. Det finns mycket som talar för att viktiga förändringar bland medborgarna har inneburit att förankrings- eller disciplineringsprocesserna har blivit allt svårare för de stora organisationerna. Det har naturligtvis påverkat motparternas och statens intresse för att ingå korporativa bytesrelationer.

Så som jag tidigare har beskrivit bygger de korporativa bytesrelationerna i stor utsträckning på att de stora organisationerna kan förmå sina medlemmar att acceptera en enhetlig linje som ibland kan innebära något mindre radikalt än vad som är medlemmarnas egentliga önskemål. Det sättet att agera förutsätter en stark känsla bland medlemmarna av att de tjänar på att hålla tillbaka sina egentliga önskemål för att utnyttja den kraft som ligger i kollektivt agerande. Benägenheten att göra det förstärktes med säkerhet av ett stort förtroende för organisationsledningarna, gränsande till auktoritetstro. Under slutet av 1940-talet kunde LO två gånger acceptera löneuppgörelser som innebar oförändrade löner utan att medlemmarna revolterade.<sup>152</sup> Vi behöver bara jämföra det med LO-ledningens stora svårigheter att förklara sitt agerande i samband med krisåtgärderna som den socialdemokratiska regeringen ville driva igenom i början av 1990-talet för att kunna konstatera att något har hänt.

Det finns i själva verket skäl att tro att alla tre komponenter som bidrog till goda möjligheter att disciplinera medlemmar har förändrats; många individers bristande förmåga att själva bevaka sina egna intressen, det stabila förtroendet för organisationsledningarna och en allmänt stark auktoritetstro.

Vi vet att individernas förmåga att bevaka sina egna intressen har förbättrats, inte minst har maktutredningens resultat om ökad ”administrativ kompetens” givit

---

<sup>150</sup> De förklaringar som här diskuterats är dessutom tämligen aktörscentrerade. Givetvis kan flera strukturella förändringar bidra till att förstå avkorporativiseringen också. Se t.ex. Micheletti 1994 s. 154-163 som diskuterar sju olika förklaringar, t.ex. ”Nedgång för konsensus”, ”Nytt ekonomiskt tänkande”, ”Nya politiska aktörer” och ”Internationalisering”. Se även Lewin 1992 kapitel 4.

<sup>151</sup> Se t.ex. Gobeyn 1993 s. 14.

<sup>152</sup> Prolongeringarna av löneavtalen 1948 och 1949 skedde emellertid ingalunda utan spänningar såväl inom LO som mellan LO och SAP. Se t.ex. Åmark 1988 s. 67ff.

goda argument för att tro att det förhåller sig så.<sup>153</sup> En effekt av detta är även att medborgarnas krav har individualiserats. De fångas inte längre upp helt och hållet av de tidigare klassbaserade motsättningarna.<sup>154</sup> Att förtroendet för organisationsledningarna, liksom för alla politiker varit mycket lågt under den period sådana mätningar har gjorts, är också oomtvistat.<sup>155</sup> Det finns också mycket som talar för att det är svårare att upprätthålla auktoritet (någon kanske skulle säga respekt) nu än tidigare. Vi behöver bara tänka på hur präster, lärare och för den delen politiskt förtroendevalda behandlades tidigare, för att inse att det även på den punkten har skett en förändring.

Taget tillsammans innebär detta att organisationer, kanske framför allt fackföreningar och de traditionella folkrörelserna, även i framtiden kan få betydligt svårare att agera i kontroversiella frågor och samtidigt kunna lita på att medlemmarna lojalt skall ställa in sig i leden.<sup>156</sup> Det innebär också att de inte på samma sätt som tidigare kan ingå kompromisser och utlova lyckad disciplinering. Det behöver i sig inte innebära att de korporativa lösningarnas tid är förbi. Men det innebär med stor sannolikhet att de kommer att bli svårare att ro i land än det en gång var.

### ***Vad innebar beslutet att avskaffa intresserepresentationen?***

#### *Hur uppfattades SAFs tillbakadragande från styrelserna?*

SAFs ställningstagande mot korporatism och organisationens tillbakadragande från de korporativt sammansatta styrelserna fungerade som katalysator för avkorporativiseringen. Det fanns redan en grogrund för den kritik som SAF levererade vilket gjorde att den borgerliga regeringen såg sin chans att agera när frågan ställdes på sin spets.

Inom Arbetslivsfonden innebar förändringarna att de flesta SAF-representanterna byttes ut mot lokala företrädare för näringslivet. I flera regioner skedde emellertid överhuvudtaget inga förändringar. Där satt SAFs representanter kvar som enskilda näringslivsrepresentanter. De flesta övriga styrelseledamöter behöll sina poster och uppfattade sig själva som representanter för sina respektive organisationer även efter avkorporativiseringsbeslutet.<sup>157</sup> I samband med detta är det naturligtvis intressant att se hur cheferna för Arbetslivsfonden uppfattade SAFs utträde ur styrelserna.

---

<sup>153</sup> Petersson, Westholm & Blomberg 1989 s. 63-66, 334-380.

<sup>154</sup> Streeck & Schmitter 1991 s. 146.

<sup>155</sup> Se t.ex. Holmberg & Weibull 1996.

<sup>156</sup> Jfr Streeck & Schmitter 1991 s. 147f.

<sup>157</sup> Detta framgår av enkätsvaren. Ingen av fackrepresentanterna har markerat att det skedde någon förändring på den punkten även om de satt kvar till halvårsskiftet 1995.

**Tabell 20.**

**Betydelsen av SAFs uttåg ur styrelsen, enligt länsdirektörerna.**

”9. I januari 1992 lämnade Svenska arbetsgivareföreningen sina platser i ALFs styrelser. Istället representerades de SAF-anslutna företagen av enskilda företagare. Hur påverkade den förändringen regionala fondens verksamhet? Upplevde du att detta underlättade eller försvårade fondens arbete?”

		<i>N</i>
Underlättade betydligt	9	2
Underlättade en aning	23	5
Varken underlättade eller försvårade	41	9
Försvårade en aning	27	6
Försvårade betydligt	0	0
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>22</i>

Det är uppenbarligen så att i fallet Arbetslivsfonden varierar betydelsen av SAFs uttåg mellan olika länsstyrelser. Det framgår tydligt av länsdirektörernas kommentarer att frågan inte kan besvaras generellt. I vissa enskilda fall handlar det givetvis även om rena personfrågor. En del av SAF-representanterna var mycket uppskattade medarbetare i styrelsen. Andra hade näst intill samarbetssvårigheter med sina styrelsekollegor.

Någon länsdirektör som har markerat att verksamheten försvårades en aning berättar att SAF-representanterna ”var väl informerade om SAFs negativa inställning till bildandet av fonden, men gjorde en positiv insats så länge de var med”. Dessa ersattes senare av personer som ”hade ett betydligt mer begränsat synfält och därför också [var] till mindre stöd i styrelsearbetet”. (0005). En försvårande omständighet var således att några länsdirektörer upplevde att styrelsen förlorade kompetens när SAF-representanterna slutade. ”Våra två SAF-representanter var mycket kunniga och deras arbete inom styrelsen var mycket uppskattat” skriver en länsdirektör som anser att verksamheten försvårades en aning när dessa lämnade styrelsen (0012). SAF-ledamöterna ”representerade en frisk fläkt” (0020). Ett par av länsdirektörerna framhåller mer eller mindre explicit legitimeringsproblematiken.

Förankring och legitimitet är alltid av central betydelse för samhällspolitisk verksamhet.

Det var viktigare att SAF officiellt medverkade i styrelsearbetet och detta skulle kunna ha bidragit till en bättre spridning av effekterna i programmen. (0010)

I några län skedde ingen förändring eftersom samma personer fortsatte på ”personliga mandat” (0034) efter ”eget önskemål” (0015) som ”respekterade representanter för näringslivet” (0026). I vissa fall fortsatte myndigheten att ha ”mycket goda informella kontakter med SAF” (0034).

Flera av de som har markerat att styrelsearbetet underlättades betydligt eller åtminstone en aning, framhåller att arbetsklimatet blev bättre när personsammansättningen förbättrades. ”SAF-representanten intog i allmänhet en neg. attityd. Underlättade sällan arbetet. Efter avgången blev det en helt annan atmosfär i styrelsearbetet. Positiv sådan” (0033). En direktör som anser att arbetet underlättades när SAF lämnade styrelsen officiellt var att den SAF-ombudsman som lämnade styrelsen ”gärna drev SAF-frågor” (0011). En annan direktör med samma åsikt menar att den SAF-representant som lämnade styrelsen hade varit ”krävande och dominant” även om det ibland ”var bra med de svåra frågor” denne ställde (0028). En tredje som menar att arbetet underlättades framhåller att det beror på att de fick mycket kompetenta näringslivsföreträdare ”dock hade naturligtvis SAF-representation varit att föredra” (0031).

Även styrelseledamöterna bekräftar att SAF-ledamöternas avtåg inte innebar några drastiska förändringar, vare sig till det bättre eller det sämre.

#### **Tabell 21.**

##### **Betydelsen av SAFs tillbakadragande enligt styrelseledamöterna.**

”7. Hur påverkades arbetet i den regionala styrelsen när SAF-representanterna lämnade sina platser?”

		<i>N</i>
Underlättade betydligt	4	7
Underlättade en aning	9	15
Varken underlättade eller försvårade	68	115
Försvårade en aning	16	27
Försvårade betydligt	3	5
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>169</i>

Man hade kanske kunnat förvänta sig att det skulle innebära påtagliga förändringar när SAFs representanter lämnade styrelserna. Å ena sidan kunde det ha inneburit svårigheter och osäkerheter om vilka näringslivsföreträdarna representerade och med vilket mandat. Å andra sidan vore det inte otänkbart om ledamöter som företrädde andra intressen hade tyckt att arbetet i styrelsen blev betydligt lättare när deras ”motståndare” försvann eller ersattes med personer som inte hade en stark organisation i ryggen.

Uppenbarligen blev så inte fallet. När SAF ensidigt drog sig tillbaka väckte det mycket uppmärksamhet och uppståndelse. Tydligen motsvarades detta inte av några dramatiska förändringar. Åtminstone inte inom Arbetslivsfondens regionala styrelser.

Även inom Arbetarskyddsstyrelsen verkar avkorporativiseringen inneburit mindre förändringar än vad många förväntade sig.<sup>158</sup> Arbetarskyddsstyrelsen införde två skilda råd när organisationerna fick lämna styrelsearbetet, ett med arbets-

<sup>158</sup> Uppgifterna om Arbetarskyddsstyrelsen bygger på Nyqvists (1996) intervjuundersökning.



tagarna och ett med arbetsgivarna. En vecka före varje styrelsemöte träffar representanter från ASS den ena parten på förmiddagen och den andra på eftermiddagen.

På en punkt förmedlar organisationsrepresentanterna skilda uppfattningar om de nya relationerna. Framför allt representanterna från LO och SACO anser att det fungerade bättre när parterna gemensamt diskuterade frågorna i styrelsen. SAF-representanten däremot anser att den nya ordningen är att föredra: SAFs uppgift är att representera sina medlemmar och det görs bäst genom att organisationen står fri från styrelsen.<sup>159</sup> Här tycks alltså de olika inställningarna till intresseorganisationernas roll i samhället få sitt konkreta uttryck.

Däremot råder enighet bland representanterna om att organisationernas inflytande inte har minskat i någon dramatisk utsträckning till följd av att de lämnat styrelsen. Även om det formella inflytandet är mindre, är alla överens om att de fortfarande kan påverka genom kontakterna i råden. Dessutom finns fortfarande en väsentlig möjlighet för intresseorganisationerna att påverka Arbetarskyddsstyrelsens verksamhet i och med att de har kvar sitt inflytande i de arbetsgrupper där föreskriftsförslagen arbetas fram. Detta innebär även att organisationsrepresentanterna i Arbetarskyddsstyrelsens råd anser att deras respektive organisationer inte har förändrat sina strategier att påverka sedan avkorporativiseringen. Med undantag för LO-representanten — som anser att hans organisation nu *har* tätare informella kontakter med myndigheten — har det inte skett någon påtaglig förändring i och med att organisationerna finns kvar i råden och fortfarande påverkar beredningsarbetet med föreskrifter.

\*

Det är möjligen för tidigt att säga något om vilka de eventuella effekter avkorporativiseringen fört med sig. Vad som hittills framkommit tyder inte på några omvälvningar med avseende på t.ex. makt och inflytande. Samma slutsats drar en amerikansk samhällsvetare som med hjälp av enkäter undersökt om det skett några förändringar mellan 1986 och 1994. Han har inte kunnat finna några förändringar med avseende på t.ex. kompromissbenägenhet, relationen stat-intresseorganisationer, grad av konkurrens mellan intressegrupper eller var i den politiska processen som intressegrupperna försöker att påverka.<sup>160</sup>

Även om det i nuläget finns skäl att tro att effekterna av avkorporativiseringen är begränsade, bör vi vara medvetna om att sådana här förändringar kan få betydelse för styrelseskicket på väsentligt längre sikt än vad vi än så länge kan blicka tillbaka på.

---

<sup>159</sup> Nyqvist 1996 s. 12.

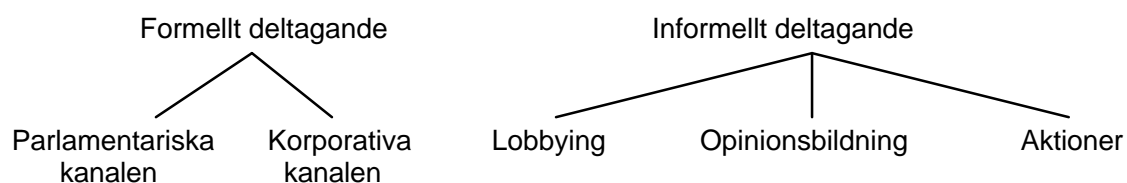
<sup>160</sup> Hoefer 1996. Hoefer vill ifrågasätta om det överhuvudtaget skett någon avkorporativisering. Jag anser att hans resultat skall tolkas som en test på om avkorporativiseringen fått några effekter.

# Nya organisationer och påverkanssätt

## Lobbying, opinionsbildning och direkta aktioner

Av allt att döma har det svenska styrelseskicket genomgått viktiga förändringar de senaste decennierna. Jag har i det tidigare avsnittet koncentrerat mig på den s.k. av-korporativiseringen av de statliga myndigheterna. Vi känner till att det har skett liknande förändringar även vad gäller beredningsfasen i svensk politik. Ett av de viktigaste resultaten från forskningsprojektet *Riksdagen och de organiserade intressena (RIO)* var att styrelseskicket har utvecklats ”från ämbetsmannastat via korporatism till en partistat”.<sup>161</sup> Fram till demokratins och parlamentarismens genombrott åren 1917-1920 dominerades parlamentariskt beslutsfattande av ämbetsmän från den statliga förvaltningen. Därefter följde en lång period då olika typer av partsrepresentanter dominerade. Under senare tid, i synnerhet under 1980-talet, har partierna helt och hållet övertagit kontrollen över beslutsfattandet. Utan tvekan har partsrepresentanternas starka position som formellt erkända deltagare i parlamentariska beslutsprocesser bytts ut mot en mycket svagare. Korporatismen har klingat av, inte bara inom statsförvaltningen.

Det mesta tycks alltså peka på att organiserade intressens makt och inflytande minskat under senare tid. Den tolkningen är emellertid inte alls självklar. Liksom Hermansson gjorde i RIO-projektet har jag i den här framställningen hitintills gjort en klar avgränsning av undersökningen till *formellt deltagande*. Det är däremot fortfarande en öppen fråga om organisationernas inflytande tagit sig andra vägar än de som nu är stängda efter korporatismens sammanbrott. Parallellt med avkorporativiseringen tycks det nämligen ha skett en ökning av *informella* sätt att påverka.



**Figur 4. Olika sätt att utöva deltagande i politiken**

Figur 4 delar in olika typer av politiskt deltagande. I den parlamentariska kanalen deltar medborgarna framför allt genom att rösta men även genom att vara aktiva inom politiska partier. Den korporativa kanalen består av olika typer av intresseorganisationer och deras medlemmar. Även denna kanal kan betraktas som formell i den

<sup>161</sup> Hermansson 1993 s. 452ff.

bemärkelsen att organisationerna i Sverige har haft positioner inom beredning och implementering som varit erkända av staten. I denna undersökning har jag hittills koncentrerat mig på dessa formella kanaler för deltagande och påverkan. Styrelserna i vissa statliga myndigheter, t.ex. Arbetslivsfonden, innehöll ju en blandning av parti- respektive intressegruppsföreträdare.

Det är inte lätt att hålla isär de olika typerna av informellt deltagande, framför allt inte empiriskt. Många gånger kan en viss kampanj för påverkan innehålla moment som är en blandning av alla tre på en gång. Analytiskt anser jag ändå att det finns poänger med att göra en åtskillnad. Med lobbying menar jag således försök att under oreglerade former försöka påverka *speciellt utvalda* politiker och tjänstemän som har inflytande i de offentliga beslutsprocesserna. Opinionsbildning har en bredare träffyta och siktar ofta till att *skapa eller ge sken av ett opinionstryck* som verkar i den riktning som önskas. Det handlar då inte bara om utspel och enskilda punktinsatser, lika viktig är som Olof Petersson framhållit, den allmänna framtoningen, dvs. att skapa en positiv bild av den egna verksamheten. Ytterst gäller det att vinna ”kampen om våra tankar”.<sup>162</sup> Även opinionsbildning syftar visserligen till att påverka makthavarna, men strategin är att göra det mer indirekt. Strikt talat kan alltså en uppvaktning av regeringen antingen betraktas huvudsakligen som lobbying (avsett att påverka beslutsfattarna direkt) eller som opinionsbildning (ett tillfälle att via media skapa ett opinionstryck). Självfallet kan det vara fråga om båda samtidigt. Direkta aktioner utgörs av ockupationer och andra varianter av civilt motstånd.<sup>163</sup>

I den här framställningen skall jag beröra några viktiga frågor som bör undersökas. Först och främst gäller det att ringa in *vilka aktörer* som påverkar förvaltningen numera, särskilt mot bakgrund av att nya typer av organisationer tycks växa fram i hela Västeuropa. Lite översiktligt består uppgiften här i att kartlägga det nätverk som omgav Arbetslivsfonden. Därefter inriktar jag mig på frågor om informella påverkansförsökens *omfattning och karaktär*. Vilka aktörer kontaktade den studerade myndigheten och hur ofta? Slutligen skall frågan om vilka *metoder* som används vid informell påverkan belysas.

## Vilka medborgargrupper påverkar förvaltningen

### *Grupper utanför de traditionella organisationerna?*

Den utveckling vi har sett i Sverige mot en situation med fler och mer splittrade organisationer är ingalunda en isolerad företeelse. Flera forskare har kunnat notera

---

<sup>162</sup> Petersson 1991.

<sup>163</sup> Ett av delprojekten i PISA — det som Mia Thelander ansvarar för — behandlar just organisationer som använder sig av civilt motstånd. Se Hermansson m.fl. 1995.

samma tendenser i många andra västeuropeiska länder under en längre period.<sup>164</sup> Inte minst har det som kallas "the New Social Movement" utmanat de traditionella neo-korporativt präglade politiska systemen i många europeiska länder. "The New Social Movement" bärs upp av en lång rad nya mer lösligt sammansatta grupper, inte minst miljö-, freds- och kvinnogrupper, och tillämpar dessutom mer okonventionella politiska metoder, såsom direkta aktioner. Det påstås ofta att dessa nya grupper till och med utmanar de grundläggande målen, strukturen och organiseringen av politik i de västerländska industriländerna.<sup>165</sup> Förutom att dessa nya organisationer i Västeuropa använder sig av andra politiska metoder skiljer de sig i flera andra avseenden från de traditionella intresseorganisationerna. Flera studier i olika europeiska länder visar att grupperna ofta saknar en väldefinierad social rekryteringsbas vilket även innebär att de ofta har en instabil medlemskår. Vissa menar att detta speglar en övergång från en situation med huvudsakligen grupp- och intressebaserade politiska motsättningar i Västeuropa, till en mer åsikt och sakfrågeinriktad politisk miljö.<sup>166</sup> Den betydligt lösligare strukturen med decentraliserat, öppet och lokalt baserat medborgardeltagande har uppenbarligen attraherat många, inte minst ungdomar, i stora delar av Västeuropa. De nya "rörelserna" utgör även i den bemärkelsen en utmaning mot de äldre stabila och hierarkiskt uppbyggda organisationerna och de beslutsstrukturer som är uppbyggda kring dessa.<sup>167</sup>

Det här innebär naturligtvis ändrade förutsättningar för organiseringen av politik. I den mån man förespråkar nyttan av att utöva demokratisk kontroll över förvaltningen genom medborgardeltagande, kan denna utveckling innebära stora förändringar. Dessa nya grupper står medvetet och frivilligt utanför det institutionaliserade samarbetet med staten som de neo-korporativa organisationerna gärna deltar i (oavsett om det sker genom deltagande i beslutande eller i rådgivande organ). En stor del av dessa grupper i Västeuropa vill inte delta i statliga kommissioner eller råd eftersom det kan tvinga dem att kompromissa om viktiga mål. Istället föredrar de att försöka påverka politiken genom att utnyttja media och genom att utöva informella politiska påtryckningar dvs. lobbying, opinionsbildning och direkta aktioner.<sup>168</sup>

Förutom att dessa grupper ofta väljer att stå utanför de traditionella politiska kanalerna, saknas förutsättningar att de skulle kunna fungera i en korporativ relation så som jag beskrivit den ovan. De nya grupperna är inte uppbyggda så att ledningen kan ingå överenskommelser med staten och andra organisationer och sedan förmå medlemmarna att sluta upp bakom en enig, kanske modererad linje. Den lösliga organisatoriska strukturen och de mer eller mindre diffusa reglerna för medlemskap gör en sådan politik näst intill omöjlig.

---

<sup>164</sup> Se t.ex. Gobeyn 1993 s. 3ff och hänvisningarna där.

<sup>165</sup> Dalton, Kuechler och Bürklin 1990 s. 4f.

<sup>166</sup> Dalton, Kuechler och Bürklin 1990 s. 12.

<sup>167</sup> Dalton, Kuechler och Bürklin 1990 s.13f.

<sup>168</sup> Dalton, Kuechler och Bürklin 1990 s. 14ff.

Jag återkommer senare till frågan om i vilken utsträckning denna västeuropeiska utveckling även har fått betydelse för svensk politik. Redan här finns det emellertid skäl att påpeka att åtminstone inom vissa områden har samma frågor aktualiserats i opinionen, men kraven har i stor utsträckning kanaliserats i de traditionella politiska kanalerna. Det gäller exempelvis jämlikhetsfrågorna. De aktiva jämlikhetsföreträdarna har inkorporerats, eller tillåtits att framföra sina krav, inom existerande partier och organisationer i en mycket högre grad än i till exempel i USA och framför allt i Storbritannien.<sup>169</sup>

Det har påståtts att sannolikheten för att de nya sociala rörelserna skall ha inflytande i politiken ökar ju mer korporativt organiserad politiken är. Tanken är att elitismen, slutenheten, kompromissandet och oviljan att lyssna på gräsrotter som utmärker korporatismen tvingar eller manar fram aktivitet i andra kanaler.<sup>170</sup> Man kan givetvis även tänka sig motsatsen: Att starka korporativa strukturer gör det omöjligt för andra grupper att göra sina stämmor hörda.

De undersökningar som gjorts tyder emellertid på att det inte finns någon stark koppling mellan korporatism och förekomst av aktivitet i nya sociala rörelser. Det verkar vara andra faktorer som är viktigare, menar Frank Wilson i en artikel publicerad 1990. I länder där de traditionella representativa organen har varit framgångsrika i att själva fånga in de nya frågeställningarna har de nya rörelserna haft mycket svårare att etablera sig. En annan viktig faktor är statens mottaglighet för den typ av påtryckningar som de nya rörelserna försöker utnyttja för sina syften. I Frankrike, med sin starka exekutiva politiska makt, disciplinerade parlamentariska majoritet och centraliserade administration har landets elitpolitiker kunnat stå emot även de mest högljudda kraven. I Tyskland, däremot, där det finns flera nivåer och flera möjligheter att påverka, tvingades man till exempel skjuta upp en del av regeringens kärnkraftsprogram på grund av sådana påtryckningar.<sup>171</sup>

Även i Sverige har vi haft ett uppsving för rörelser utanför de traditionella. I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet tog dessa nya sätt att påverka politiken fart. Framför allt Vietnamrörelsen och den s.k. Alternativrörelsen försökte påverka genom olika typer av civil olydnad, t.ex. ockupationer, sittstrejker och trädskramning. Även delar av kvinnorrörelsen använde alternativa sätt att göra sina röster hörda. De flesta av dessa rörelser har emellertid inte överlevt 1980-talet och "för nu en ganska anonym tillvaro i Sverige".<sup>172</sup>

Dessa rörelser påverkade säkert den svenska politiska kulturen och kanske till och med de demokratiska spelreglerna.<sup>173</sup> Det är emellertid inte lätt att fastställa någon sådan påverkan med säkerhet.

---

<sup>169</sup> Gelb 1990. Se även Verba & Kelman 1987.

<sup>170</sup> Tankegången finns utvecklad i Wilson 1990 s. 70.

<sup>171</sup> Wilson 1990 s. 78-83.

<sup>172</sup> Micheletti 1994 s. 126-138, cit s. 133.

<sup>173</sup> Micheletti 1994 antyder att de konstitutionella rättigheterna för demonstrationer utvidgades som en följd av Vietnam-rörelsens aktiviteter (s. 130f).

De viktigaste "nya folkrörelserna" i Sverige i dag har anslutning till feminism, ekologism eller religion.<sup>174</sup> Omfattningen av dessa rörelser är inte lätt att fastställa eftersom deras organisation inte har den fasta struktur som de äldre folkrörelserna har. Miljörörelsen har t.ex. omkring femton riksomfattande organisationer,<sup>175</sup> men en stor del av aktiviteten sker i tillfälliga "ad-hoc-grupper" och i lösligt sammansatta nätverk. Ännu saknas i ganska stor utsträckning forskning om dessa organisationer och det är därför vanskligt att säga vilken roll de spelar i dagens svenska styrelseskick.

I en undersökning om vilka som har velat uppvakta statsråden inom Kommunikations- och Utbildningsdepartementen under 1990-talen utgjorde hela 17 procent någon typ av protest- eller ad hoc-grupper. Nio procent av förfrågningarna om möten med statsråden kom från miljögrupper.<sup>176</sup> Det finns skäl att tro att denna siffra är större nu än för några årtionden sedan.

### ***Arbetslivsfondens nätverk***

Det är med största sannolikhet så att olika myndigheter utsätts för påverkan från olika typer av intresseorganisationer. Återigen innebär det vissa generaliseringsproblem när vi i den här uppsatsen utnyttjar enkätmaterialen från undersökningen om Arbetslivsfonden. Men låt oss ändå, med denna reservation i åtanke, studera vilka som hade inflytande över Arbetslivsfonden enligt länsdirektörerna.

Länsdirektörerna tillfrågades om över trettio olika aktörers inflytande över fondens verksamhet.<sup>177</sup> Av de tjugotvå länsdirektörer som besvarat frågan ansåg minst hälften att regeringen, regionala fondstyrelsen och länsdirektörerna själva hade mycket stora möjligheter att påverka fonden eller till och med hade full kontroll över den. Minst en tredjedel av de tillfrågade länsdirektörerna nämner också generaldirektören, centrala fondens kansli och handläggarna i länet som aktörer med åtminstone mycket stora möjligheter att påverka fondens verksamhet. Aktörer utanför den statliga förvaltningen anses nästan inte av någon länsdirektör ha haft *mycket stora möjligheter* att påverka. Ungefär hälften av direktörerna anser att LO och TCO i alla fall haft *ganska stora möjligheter* att påverka Arbetslivsfondens verksamhet.

När det gäller övriga aktörer (partier och andra organisationer än de ovan nämnda inklusive lokala aktionsgrupper, stora och små företag, enskilda personer, kommuner och landsting samt massmedia) råder förhållandevis stor enighet om att de inte hade särskilt stora eller inga möjligheter att påverka denna myndighets verksamhet.

---

<sup>174</sup> Se Micheletti 1994 s. 164-169.

<sup>175</sup> Micheletti 1994 s. 167.

<sup>176</sup> Marcusson 1996. Dessa grupper tillhörde dock de som mer sällan fick komma till statsråden.

<sup>177</sup> "12. Hur stora möjligheter anser du att nedanstående haft att påverka viktiga delar av regionala fondens verksamhet i ditt län?"

I den mån det är möjligt att dra några som helst slutsatser av detta material, tycks det alltså som om de aktörer som har mycket stora möjligheter att påverka myndigheten står att finna inom förvaltningen själv. I just Arbetslivsfonden kan det också konstateras att åtminstone länsdirektörerna är tämligen eniga om att kontrollen över fonden fanns på regional snarare än central nivå. De nya organisationerna gjorde sig inte påminda i Arbetslivsfondens verksamhet. I den mån organisationer försökte påverka handlade det uppenbarligen mest om de traditionella. Något annat kanske inte var att vänta. Med stor säkerhet är det i första hand andra myndigheter som påverkas av de nya rörelserna t.ex. Vägverket och kanske Naturvårdsverket. Inom dessa myndigheters verksamhetsområden finns många av de ”nya” organisationerna. Dessutom är intressekonstellationerna något annorlunda inom dessa sektorer. Inom arbetsmarknadssektorn organiseras intressena funktionellt: arbetstagare står mot arbetsgivare. Där tycks ännu väldigt lite utrymme finnas för nya och tillfälliga intressegrupper.<sup>178</sup>

Enkätsvaren från styrelseledamöterna ger ingen entydig bild av organisationernas möjligheter att påverka. Uppenbarligen anser de, trots allt, att de hade vissa möjligheter att påverka.

## Tabell 22.

### Hur stora möjligheter hade styrelseledamöternas partier och organisationer att påverka fondens verksamhet?

”16. Hur stora möjligheter anser du att ditt parti/organisation/myndighet hade att påverka regionala fondens verksamhet efter det att fonden inrättats i ditt län?”

	Alla	Intresserepr	Partirepr	Övriga	N
Inga möjligheter	6	3	7	12	10
Inte särskilt stora möjligheter	46	39	57	48	81
Ganska stora möjligheter	38	46	28	24	66
Mycket stora möjligheter	11	11	7	16	19
<i>Summa</i>	<i>101</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>100</i>	<i>176</i>

Not: Svartalernativet ”Fullständig kontroll över fonden” markerades inte av någon.

Endast sex procent av dem som besvarat frågan ansåg att deras parti eller organisation helt saknade möjligheter att påverka fondens verksamhet. Det innebär naturligtvis att vi här, som väntat, har att göra med ett nätverk av organisationer som påverkar förvaltningens verksamhet. De flesta gör emellertid samma bedömning som länsdirektörerna; organisationer och partier hade inte särskilt stort inflytande.

Här bör det emellertid noteras att en stor del av intressegruppsrepresentanterna — 57 procent av dem — anser att deras organisationer hade *ganska stora* eller *mycket stora* möjligheter att påverka Arbetslivsfondens verksamhet. Motsvarande

<sup>178</sup> Resonemanget ligger till grund för den jämförelse mellan bland annat infrastrukturpolitik och arbetsmarknadspolitik som jag skall utföra inom ramen för ett större forskningsprojekt (PISA). Se Hermansson 1995.

siffror för partirepresentanterna är bara 35 procent. Nu finns det först och främst anledning att vara försiktig med att dra för stora växlar på detta resultat. Felkällorna kan vara många, vi låter ju här styrelseledamöterna göra en *bedömning* av sin egen organisations eller partis inflytande. Bedömningen kan givetvis medvetet eller omedvetet avvika från sanningen. Mot detta skall ställas att det är kvalificerade bedömare som lämnat uppgifter och att vi får en mycket stor skillnad mellan två grupper av respondenter. Det senare innebär att om skillnaden skall avfärdas som enbart en metodartefakt bör det finnas skäl att tro att den ena gruppen, mer än den andra, systematiskt övertolkar den egna organisationens inflytande. I annat fall kan vi konstatera att organisationsföreträdarna *åtminstone tror* att deras organisationer hade större inflytande över myndigheten än vad partirepresentanterna tror att deras partier hade. Detta är intressant i sig. I den mån vi misstänker att de gör en riktig bedömning finns det anledning att fråga sig vad det innebär att organiserade intressegrupper har större inflytande över statliga myndigheter än vad de politiska partierna har.

Trots detta omgivande nätverk fanns alltså ett betydande inslag av hierarki i styrningen av Arbetslivsfonden. De mest inflytelserika fanns visserligen på regional nivå, närmast besluten. Men därefter tycks regeringen, generaldirektören och centrala kansliet ha haft det största inflytandet. Organisationer och politiska partier hamnar i nätverkets periferi om vi tar hänsyn till makt och inflytande, även om intresseorganisationerna ligger närmare centrum. Helt utanför Arbetslivsfondens nätverk befinner sig ad-hoc-grupper och liknande.

Återigen finns det anledning att påminna om att slutsatserna här grundar sig på ett inte helt tillfredsställande material. Dessutom är det vanskligt att generalisera enbart utifrån erfarenheter från Arbetslivsfonden. Med dessa reservationer i minne kan vi emellertid konstatera att det i dagsläget inte finns anledning att överdriva bilden av förvaltningen som ett diffust nätverk där tillfälliga, ”nya grupper” utövar ett stort inflytande och där det hierarkiska mönstret helt suddats ut. Mot bakgrund av det material som här finns tillgängligt talar det mesta snarare för en betydligt mer traditionell bild av makten över förvaltningen.

Det återstår en rad kompletterande uppgifter att lägga till mönstret av påverkande aktörer. Bland annat bör vi ta reda på mer om påverkansförsökens omfattning och karaktär, samt vilka metoder som används för informell påverkan på förvaltningsbeslut.

## **Informella påverkansförsökens omfattning och karaktär**

I en amerikansk undersökning av lobbyister visade det sig att de flesta riktade sina insatser både mot den lagstiftande församlingen och mot förvaltningen. Av dem



som koncentrerade sig på en av dessa var det ungefär lika många som satsade *enbart* på förvaltningen som *enbart* på parlamentet.<sup>179</sup>

Enligt en undersökning som genomfördes av Richard Hoefer är förhållandet något annorlunda i Sverige. I en enkätundersökning fick 62 organisationer rangordna olika delar i den politiska processen utifrån hur viktigt de ansåg det vara att påverka just där. Påverkan på förvaltningen placerades sist 1994 efter påverkan på utredningar, utnyttjande av remissförfarandet, påverkan på lagstiftningsprocessen och påverkan på den juridiska processen.<sup>180</sup> Å andra sidan ansåg hela sextio procent att påverkan på förvaltningen var viktig eller mycket viktig för att uppnå politiska mål. Det är också enbart i det senare avseendet det har skett en förändring under dessa åtta år. När samma fråga ställdes 1986 ansåg endast fyrtionio procent att det var viktigt eller mycket viktigt att påverka arbetet i förvaltningen.<sup>181</sup> Intresset för att försöka påverka förvaltningen även i Sverige har alltså ökat.

Det finns kanske skäl att tro att lobbying mot förvaltningen stöter på speciella problem. Man kan anta att konfrontationen mellan särintressen och strikt lagtillämpning blir som starkast just i förvaltningsledet, även om dessa motsättningar inte skall överdrivas.<sup>182</sup> Amerikanska lobbyister har vittnat om att det är svårare att lobba mot förvaltningen eftersom de ansvariga där inte är lika känsliga för reaktioner från den allmänna opinionen.<sup>183</sup>

They [förvaltningstjänstemännen] are likely to see themselves as technocrats, determined to make up their minds from their own reading of the scientific or social scientific record.<sup>184</sup>

Vissa amerikanska lobbyister hävdar att de använder än mer fakta när de möter representanter för förvaltningen än när de träffar politiker.<sup>185</sup> Tyvärr saknas på den här punkten ännu mycket forskning om hur situationen ter sig för svenska lobbyister.

Det saknas också mycket forskning om *omfattningen* av lobbying i Sverige. Inom s.k. policyforskning har visserligen olika påverkansförsök varit föremål för undersökning. Men det finns ingen samlad, systematisk kunskap om lobbying. I stor utsträckning bygger uttalanden om ökad lobbying på — i och för sig välgrundade — antaganden eller i värsta fall gissningar. Men det pågår en hel del forskning.

---

<sup>179</sup> Heinz et. al. 1993 s. 96ff.

<sup>180</sup> Hoefer 1996 s. 76f.

<sup>181</sup> Hoefer 1996 s. 76f. Resultaten är alltså något motsägelsefulla. En intressant iakttagelse är att endast 5% av organisationerna tyckte att det var viktigt att påverka vid allmänna val.

<sup>182</sup> Peters 1995 s. 180f.

<sup>183</sup> Berry 1989a s. 148.

<sup>184</sup> Berry 1989a s. 148

<sup>185</sup> Berry 1989a s. 150.

Joakim Vaverka har t.ex. studerat försök att påverka utskott och departement inom kommunikations-, arbetsmarknads- och jordbruksområdena.<sup>186</sup> I sin studie har han koncentrerat sig på skriftlig lobbying, närmare bestämt *inkommande handlingar* på utskotten och departementen. Undersökningen sträcker sig över förhållandevis lång tid, från 1971 till 1995, och gäller ett mycket stort urval av skrivelser. Huvudresultatet är att lobbyingförsöken mot samtliga undersökta sektorer har ökat markant, framför allt sedan början av 1980-talet. Det är framför allt "allmänheten", men även olika typer av myndigheter, som framför sina åsikter i skriftlig form till utskott och departement. Även intresseorganisationernas aktivitet har ökat, men det mesta talar för att dessa aktörer utnyttjar andra vägar att påverka.

I en annan uppsats, av Katja Marcusson, gick det däremot inte att belägga någon ökning de senaste fem åren vad gäller *uppvaktningar av statsråden*. Men det är ju också en väl kort tidsperiod för att med säkerhet säga något om förändring över tid. Bland den krets av aktörer som deltar i den typen av lobbyverksamhet finns inte heller någon övertygelse om att omfattningen av direktkontakter med statsråden har ökat. Inte heller frågan om betydelsen av uppvaktningar av statsråden gav något säkert svar bland de som kontaktat statsråd de senaste fem åren. Ungefär hälften trodde att betydelsen hade ökat, medan den andra halvan trodde att det inte var någon skillnad. Men det finns åtminstone goda skäl att tro att omfattningen och betydelsen av statsrådsuppvaktningar i alla fall inte har minskat.<sup>187</sup> En intressant iakttagelse i samma undersökning är att de som kan antas ha förlorat mest på av korporativiseringen, nämligen arbetsmarknadsorganisationerna, var de som tydligast uttryckte att såväl mängden som betydelsen av statsrådsuppvaktningar har ökat.<sup>188</sup>

\*

Det återstår även mycket forskning om lobbying mot förvaltningen. I den här uppsatsen skall några resultat från forskning om Arbetslivsfonden presenteras. Till att börja med gäller det att ta reda på hur ofta olika aktörer överhuvudtaget kontakter myndigheter för att påverka viktiga delar av verksamheten. I min undersökning av ALF ställdes frågan till länsdirektörerna som borde kunna ha en god uppfattning om påstötningar från olika aktörer. Av resultatet att döma är det de politiska partierna som i minst utsträckning kontaktade Arbetslivsfonden för att påverka verksamheten. 18-20 av de 23 länsdirektörerna påstår att partierna "aldrig" tog sådana kontakter med den regionala fonden. Detsamma gäller lokala aktionsgrupper som bara gjorde sådana påverkansförsök några gånger per år i något enstaka län.

---

<sup>186</sup> Vaverka 1996.

<sup>187</sup> Marcusson 1996. Uppsatsen bygger på en genomgång av inkomna förfrågningar om uppvaktningar till Utbildningsdepartementet (1991-95) och Kommunikationsdepartementet (1993-95), samt en enkät till dem som hade skickat in förfrågningar under 1995.

<sup>188</sup> Marcusson 1996.

**Tabell 23.****Hur ofta kontaktade olika aktörer ALF, enligt länsdirektörerna?**

”13. Hur ofta, enligt din bedömning, kontaktades den regionala fonden av någon av nedanstående i syfte att påverka viktiga delar av ALFs verksamhet i ditt län?”

	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	Några en- staka gånger per år	Någon en- staka gång	Aldrig	<i>N</i>
Regeringen	0	0	1	5	17	23
AMV	0	0	1	4	18	23
RFV	0	0	3	7	13	23
ASS	0	0	1	5	15	21
Kommuner	2	3	3	13	2	23
Kommunförbundet	1	0	3	9	10	23
Landsting	1	2	6	13	1	23
Länsförvaltning	1	1	2	11	8	23
Storföretag	1	4	2	13	3	23
Småföretag	3	3	4	12	1	23
LO och LO-förbund	1	4	7	9	2	23
TCO och TCO-förbund	1	1	6	11	3	22
SACO/SR och förbund	1	1	3	7	11	23
SAF och SAF-förbund	1	0	3	13	6	23
Andra näringsl. org.	1	1	8	6	6	22
LRF	1	1	8	9	13	23
Moderata saml. partiet	1	0	1	3	17	22
Centerpartiet	1	0	1	1	19	22
Folkpartiet	1	0	1	2	18	22
Vänsterpartiet	1	0	1	1	19	22
Miljöpartiet	1	0	1	1	19	22
Kristdem. samh. partiet	1	0	2	1	18	22
Soc. dem. Arb. partiet	1	0	1	5	15	22
Lokala aktionsgrupper	1	0	2	0	20	23
Massmedia	1	2	4	4	12	22
Enskilda personer	4	1	6	5	4	20
Generaldirektören	3	5	3	11	1	23
Centrala fondens kansli	4	4	7	8	0	23

Få aktörer kontaktade den regionala myndigheten mycket ofta, dvs. i stort sett varje vecka eller varje månad. Fyra-fem länsdirektörer har markerat att kommuner, små och stora företag, enskilda personer, generaldirektören och det centrala kansliet vände sig till Arbetslivsfonden ofta för att påverka dess verksamhet. Även LO och LO-förbund hör till denna kategori. Men vi kan notera att nästan samtliga aktörer försökte påverka verksamheten i ganska många län åtminstone någon enstaka gång.

Det finns alltså, som vi kan se i tabell 23, god överensstämmelse med vad länsdirektörerna svarade på frågan om vilka som hade inflytande över fonden. Det finns alltså ingen anledning att göra någon omfattande revision av beskrivningen av

nätverket runt Arbetslivsfonden. Vi kan notera att kommunerna bör läggas till dem som befann sig i nätverkets periferi. Dessutom är det intressant att notera att flera direktörer framhåller att såväl små som stora företag kontaktade fonden åtminstone någon gång i månaden för att ”påverka verksamheten”. Det var ju företagen som direkt berördes av den myndighetsutövning som som Arbetslivsfonden utövade när den fördelade bidrag.

Vi kan också jämföra med den bedömning som styrelseledamöterna gör av hur ofta företagen försökte att lobba eller opinionsbilda för att påverka ALFs verksamhet. Nästan en tredjedel gör bedömningen att det skedde åtminstone någon gång varje månad.

#### Tabell 24.

##### Omfattningen av företagens påverkansförsök, enligt styrelseledamöterna.

”18. Hur ofta tror du att företag försökte påverka ALFs verksamhet i ditt län *förutom* genom att kontakta styrelsen eller genom de ”normala” kontakterna med handläggarna i de enskilda ärendena? (Direkta kontakter/påstötningar till länsdirektören, påstötningar via media, etc)?”

I stort sett varje vecka/månad	Några ggr per år/enstaka gång	Aldrig	Summa	N
33	64	3	100	150

Utan att veta vilken form av påverkansförsök det rörde sig om är det naturligtvis svårt att göra någon fullständig bedömning av den här verksamhetens karaktär. För att i någon mån undersöka detta frågade jag även hur ofta dessa försök att påverka var ”stötande”. Det finns kanske anledning att förvänta sig att ganska få aktörer utpekas som sådana som ofta försöker påverka på ett sätt som uppfattas som stötande. I någon mån infrias denna förväntan, men det är uppenbarligen så att det åtminstone i någon mån förekommer påverkansförsök som chefspersoner inom myndigheten uppfattat som stötande. Direktörerna har nämligen inte genomgående svarat ”aldrig” som man kunde förvänta sig.

**Tabell 25.**

**Hur ofta var de påverkansförsök som förekom ”stötande”, enligt länsdirektörerna?**

”24. Hur ofta uppfattade du försöken att påverka som (i något avseende) stötande?”  
(Aktörer som nämns av minst fyra länsdirektörer. Siffrorna anger det antal länsdirektörer som markerat svarsalternativen.)

	Vid de flesta tillfällen	Vid några av tillfällen	Nästan aldrig
Centrala kansliet	0	0	6
Generaldirektören	0	2	2
Kommuner	0	4	2
Landsting	0	4	1
LO	0	1	3
SAF	0	2	2
Små företag	0	6	2
Stora företag	0	2	3
Massmedia	1	0	3
Enskilda personer	0	4	3

Här bör stor försiktighet iakttas vid tolkningen av tabell 25. Tillsvidare räcker det med att konstatera att det faktiskt förekommer påverkansförsök som kan uppfattas som stötande, även om de som väntat inte är särskilt vanliga.

\*

När vi nu försökt utnyttja omdömen från statstjänstemän på chefsnivå för att i någon mån kartlägga omfattningen av lobbying mot förvaltningen skall vi övergå till att analysera de bedömningar som förvaltningens kunder, företagen, har gjort.

Företagen tror inte att beslutet om deras ansökan påverkades av kontakter med styrelsen. Hela 57 procent svarade att dessa kontakter *inte alls* påverkade beslutet. Bara 6 procent svarade *i mycket eller i ganska stor utsträckning*.<sup>189</sup> Detsamma gällde försök att påverka beslutet via organisationer och/eller partier utöver de som satt i styrelsen. Hela 60 procent anger att sådana kontakter i *ganska liten utsträckning* eller *inte alls* påverkade fondens beslut om deras ansökan. 4 procent anser att sådana kontakter i mycket eller ganska stor utsträckning var betydelsefulla.<sup>190</sup>

Här finns givetvis ett stort källproblem. Företagen kan omöjligtvis känna till exakt i vilken utsträckning deras kontakter påverkat besluten. Siffrorna kanske säger mer om hur företagen ser på sina egna insatser. Svaren från styrelseledamöterna bekräftar också att det överhuvudtaget var sällsynt att någon kontaktade styrelsen för att påverka ALFs verksamhet.

<sup>189</sup> Frågan löd: ”33. I vilken utsträckning påverkades Arbetslivsfondens beslut om er ansökan av era kontakter med styrelseledamöter?”

<sup>190</sup> Frågan löd: ”34. I vilken utsträckning påverkades Arbetslivsfondens beslut om er ansökan av era kontakter med organisationer/partier utöver de som togs med styrelsen?”

**Tabell 26.**

**Påverkansförsök via styrelseledamöterna.**

”13. Hur ofta kontaktades du av någon inom ditt parti, din organisation eller myndighet som ville påverka viktiga delar av ALFs verksamhet i ditt län?”

”14. Hur ofta kontaktades du av någon som ville påverka ALFs verksamhet i ditt län bortsett från personer inom ditt parti, din organisation eller myndighet?”

”15. Hur ofta försökte ditt parti, din organisation eller myndighet att påverka ALFs verksamhet i ditt län förutom genom arbetet i styrelsen?”

	I stort sett varje vecka/månad	Några ggr per år/enstaka gång	Aldrig	Summa	N
Kontakt från eget parti etc.	6	57	37	100	191
Kontakt från utomstående	6	68	26	100	194
Påverkansförsök från eget parti etc.	3	35	62	100	167

Båda dessa former av kontakter med förvaltningen kan sägas vara en specialform av lobbying där man använder sig av någon typ av ombud. I ingendera fallet finns något som tyder på *omfattande* lobbying den vägen.

Återigen finns det emellertid intressanta skillnader mellan organisationer, partier och övriga. Medan hela 46 procent av såväl partirepresentanterna och som de ”övriga” *aldrig* kontaktades av någon inom de egna leden som ville påverka, var det bara 30 procent av organisationsrepresentanterna som saknade sådan erfarenhet helt. Däremot svarade 16 procent av partiföreträdarna att de inte heller blev kontaktade av någon utanför partiet, medan hela 29 procent av de organisationsaktiva svarade *aldrig* på den frågan. Organisationsföreträdarna förmedlar alltså oftare kontakter från de egna leden, medan partiföreträdare har mer kontakter utanför den egna kretsen.

Även när det gäller frågan om partiet, organisationen eller myndigheten försökt påverka förutom via styrelsen finns en viss skillnad. Av intresserepresentanterna svarar 52 procent *aldrig*. Motsvarande siffror för partirepresentanterna och de övriga är 77 respektive 61 procent. Än en gång får vi alltså stöd för att intresseorganisationerna i högre grad än partierna försökte påverka myndighetens verksamhet.

Frågan är då vad vi får för resultat när vi frågar om den direkta lobbyingen mot förvaltningen. Här ryms naturligtvis stora metodiska svårigheter. Det är med viss sannolikhet klokt att inte ställa frågan rakt på sak. Fortfarande har begreppet lobbying en negativ klang. Istället frågade jag om företagens egna kontakter med förvaltningen *utöver de normala* hade påverkat Arbetslivsfondens beslut. Resultatet blir ganska intressant.

**Tabell 27.****Påverkas myndighetens beslut av kontakter utöver de normala, enligt företagen?**

”35. I vilken utsträckning påverkades Arbetslivsfondens beslut om er ansökan av företagets egna ansträngningar att kontakta och lämna information till fonden utöver det som krävdes i en ”normal” ansökan?”

		<i>N</i>
I mycket stor utsträckning	7	48
I ganska stor utsträckning	26	190
Vare sig stor eller liten utsträckning	23	162
Ganska liten utsträckning	16	114
Inte alls	29	206
<i>Summa</i>	<i>101</i>	<i>720</i>

Över två tredjedelar av företagen anser alltså att deras extra ansträngningar att ”kontakta och lämna information” påverkade beslutet åtminstone i någon utsträckning. Det är naturligtvis inte självklart att detta enbart skall uppfattas som en form av lobbying eftersom vi inte vet vad som gjordes *utöver vad som krävdes i en normal ansökan*. Det finns naturligtvis även en risk att siffrorna överdrivs eftersom kontaktpersonen själv har svarat på frågorna. Samtidigt kan en sådan risk motverkas av att en del personer kanske tycker att frågeformuleringen syftar på något skumt. Dessutom finns naturligtvis inga säkra bevis för att företagen gör en korrekt beskrivning. Det kanske inte alls var deras extra ansträngningar som avgjorde beslutet. Men i så fall är det i alla fall intressant att se att så många av de som berörs av en statlig myndighets beslut är beredda att göra extra ansträngningar att ”kontakta och lämna information” och att de, även i efterhand, tror att det lönar sig.

Av dessa siffror att döma är direktkontakter med myndigheten ”utöver det som normalt krävs”, tämligen omfattande. Påverkan via organisationerna eller styrelseledamöterna är däremot alls inte lika viktig.

Även styrelseledamöterna gör bedömningen att ansträngningar utöver det vanliga påverkade Arbetslivsfondens beslut.

**Tabell 28.****Styrelseledamöternas värderingar av företagens lobbyingförsök.**

”26. I vilken utsträckning påverkades Arbetslivsfondens beslut om företagets ansökan av företagets egna ansträngningar att kontakta och lämna information till fonden utöver det som krävdes i en ”normal” ansökan?”

		<i>N</i>
I mycket stor utsträckning	4	8
I ganska stor utsträckning	51	94
Vare sig stor eller liten utsträckning	27	50
I ganska liten utsträckning	16	29
Inte alls	3	5
<i>Summa</i>	<i>101</i>	<i>186</i>

Över hälften av styrelseledamöterna bedömer således att sådana kontakter påverkade besluten i ganska stor eller mycket stor utsträckning.

### *Slutsatser*

Vi kan alltså konstatera att det *förekommer* påverkansförsök gentemot en myndighet av Arbetslivsfondens karaktär. Det rör sig om en mängd olika aktörer — andra offentliga myndigheter, kommuner, intresseorganisationer och enskilda — som kontaktar myndigheten för att påverka verksamheten. Naturligtvis varierar omfattningen av dessa kontakter. De flesta länsdirektörer har noterat att framförallt intresseorganisationer, kommun, landsting och företag åtminstone någon enstaka gång per år försökte påverka myndighetens verksamhet. Samtidigt bör det noteras att det är få länsdirektörer som har upplevt att någon aktör försökt påverka *i stort sett varje månad* eller mer. Det tycks alltså inte ha varit någon ständig påtryckning från de aktiva aktörerna i särskilt många län. De politiska partierna och lokala aktionsgrupper har inte varit aktiva alls i det avseendet; nästan alla har noterat att dessa aktörer *aldrig* har kontaktat den regionala fonden för att påverka verksamheten.

I det fall det förekommit påverkansförsök har de i några få fall upplevts som ”stötande” av cheferna på myndigheten. Det är framför allt kommuner, landsting, små företag och enskilda personer som utpekas av 4-6 länsdirektörer. Inte oväntat är alltså den siffran inte särskilt stor, men uppenbarligen måste en myndighetschef på regional nivå vara beredd på att stötande påverkansförsök *kan* förekomma.

Såsom redan har noterats anser såväl företagen själva som styrelseledamöterna att företagen i viss mån har kunnat påverka besluten genom ”egna ansträngningar att kontakta och lämna information utöver det normala”. Bland styrelseledamöterna anser över hälften att sådana insatser påverkade besluten i åtminstone *ganska stor utsträckning*. Det innebär givetvis att det är rimligt att lägga till företagen till nätverket runt Arbetslivsfonden.

Det går nu också att karaktärisera den roll som Arbetslivsfonden spelade i förhållande till omgivningen. I inledningskapitlet beskrevs sju olika roller som ordnats från den mest beroende och passiva myndigheten till den mest självständiga; *den överlåtande, expedierande, medlande, jämkande, dömande, informationsinhämtande* och den *självrådiga* förvaltningen. Arbetslivsfondens egen beskrivning av agerandet liknar mest den informationsinhämtande myndighetens. Handläggarna inhämtade så många synpunkter som möjligt men myndigheten fattade sedan självständigt besluten mot bakgrund av den information de själva tyckte var intressant. Det som kommit fram här och i andra undersökningar tyder emellertid på att det kan vara riktigare att karaktärisera Arbetslivsfonden som en *jämkande* myndighet. Vi har här sett hur såväl företagen själva som styrelseledamöterna gjort bedömningen att information och kontakter utöver de normala har påverkat besluten. Vi vet också sedan tidigare att handläggningen av ärenden skedde som det heter genom att ”en öppen dialog kunnat föras [med företagen] och handläggarna kunnat



ge något tillbaka, istället för att sätta stopp för en dålig ansökan”.<sup>191</sup> I den *jämkkande* myndigheten intar även förvaltningen egna bestämda positioner och det bör poängteras att även om myndigheten i praktiken förhandlade med omgivningen om beslutens innehåll gjorde den det utifrån en mycket stark förhandlingsposition. Arbetslivsfonden liknar inte den *medlande* förvaltningen som endast medlar mellan olika intressen utan att själv försvara egna ståndpunkter.

Om företagens och styrelseledamöternas samstämmiga analys är riktig finns naturligtvis skäl att fundera över vad detta betyder för den demokratiska kontrollen över myndigheter och rättssäkerheten vid förvaltningsbeslut. Många anser att offentliga myndigheters beslut inte skall påverkas av de berörda medborgarnas olika förmåga att argumentera för sin sak. I det här fallet talar enkätsvaren alltså för att vissa medborgare kunde påverka fördelningen av offentliga medel genom att lobba mot myndigheten i enskilda fall. Det innebär i så fall att medborgarna ges möjlighet att utnyttja sina ojämlika maktresurser gentemot staten och varandra.

Arbetslivsfonden var en utpräglat målstyrd förvaltning som betonade flexibilitet och snabbhet i ärendehantering. En sådan myndighet har stora fördelar gentemot strikt regelstyrda och osmidiga förvaltningsenheter. Möjligen ser vi här baksidan av en sådan extern och intern myndighetsstyrning. Ju mer självständiga överväganden som närbyråkraterna tillåts göra, desto fler möjligheter finns rimligen att påverka beslutens utformning. Problemen kan tänkas bli ännu större i ett samhälle där tolerans för och kunskap om lobbying blir allt mer utbrett och där de riktigt professionella tjänsterna kostar stora pengar.

## Metoder för informell påverkan

Det finns många olika kanaler som kan utnyttjas för att påverka förvaltningen. Det påstås att situationen i USA är sådan att det inte är så svårt att veta *hur* man skall lobba om man bara har resurser att göra det.

Yet today's typical lobbyist will often try to gain recognition and publicity for what he or she is doing rather than to hide it. Lobbying has quickly become an anyone-can-do-it activity... It is much harder to raise the resources for lobbying than it is to figure out what to do with those resources.<sup>192</sup>

Frågan är då hur de som vill påverka förvaltningsbeslut i Sverige använder sina resurser. Vi har tidigare konstaterat att omfattningen av lobbying mot Arbetslivsfonden inte var särskilt omfattande men att olika påverkansförsök, även stötande sådana, förekommit. Det blir då intressant att studera närmare de metoder och kanaler som används då försök att påverka faktiskt görs. Sker det genom personliga kontak-

---

<sup>191</sup> Ekman 1995 s. 27. Se även ibid s. 22 där det beskrivs hur personalen i vid Uppsalakontoret träffade företagen redan innan ansökan skrevs och att vid dessa tillfällen har ”företagen och handläggarna oftast varit överens om hur ansökan skulle utformas”.

<sup>192</sup> Berry 1989a s. 41.

ter, via telefon eller genom skriftlig kommunikation? Används inhyrda lobbyister? Utnyttjas media för att påverka förvaltningsbeslut? Detta är några av de frågor som skall besvaras nedan.

**Tabell 29.**

**Vilka kanaler används för att påverka enligt länsdirektörerna?**

”15. Vid försök att påverka: Hur ofta skedde då påverkan genom...”

	Varje gång	Vid de flesta tillfällen	Vid några tillfällen	Nästan aldrig	Aldrig	<i>Antal svar</i>
personliga besök	0	7	9	2	1	19
telefonkontakter	2	10	6	1	1	20
brevkontakter	0	5	9	3	2	19
allmän information (t.ex. PM)	0	2	9	5	3	19
inbjudningar (till lunchmöten etc.)	0	0	7	7	6	20
genomtänkta och väl planerade kampanjer	0	0	2	8	10	20

De vanligaste sätten att kontakta förvaltningen i syfte att påverka är, inte oväntat, genom att göra personliga besök eller framför allt genom telefonkontakter. Inbjudningar till lunchmöten etc. är mindre vanligt. Det finns även skäl att notera att tio av de tjugo länsdirektörer som besvarat frågan anser att de aldrig varit utsatt för försök att påverka genom genomtänkta och väl planerade kampanjer. Samtidigt påstår två länsdirektörer att sådant har förekommit vid några tillfällen och ytterligare åtta har valt att inte pricka för svarsalternativet ”aldrig” vilket indikerar att även de stött på denna form av försök till påverkan.

Återigen finns det naturligtvis skäl att vara försiktig med att dra slutsatser av detta material. De metoder som används för att påverka varierar med säkerhet med vilken typ av myndighet det är fråga om. Tills vidare får vi nöja oss med att konstatera att det uppenbarligen *förekommer* att chefstjänstemän inom statsförvaltningen upplevt att de varit utsatta för påverkansförsök som haft karaktären av genomtänkta och väl planerade kampanjer. Det vanligaste sättet att påverka är dock att man ring-er upp eller avlägger ett personligt besök och försöker påverka den vägen.

### ***Inhyrda lobbyister?***

I USA har det länge varit vanligt att organisationer och företag låter sig representeras av advokatbyråer eller andra särskilt inhyrda lobbyister.<sup>193</sup> Men andelen inhyrda företrädare är kanske inte så stor som man kan tro. Lobbyisterna i Washington är huvudsakligen, till fyra femtedelar, sådana som är anställda av den organisation de lobbar för. De oberoende experterna utgör bara en liten andel av "representanterna".<sup>194</sup>

Det tycks vara mycket ovanligt i Sverige att organisationer eller företag låter sig företrädas av andra. Undersökningen som Marcusson genomfört bland de som uppvaktat Kommunikations- eller Utbildningsdepartementet pekade i samma riktning. I en enkät angav 68 procent av de som besvarat frågan (79 stycken av 129) att de aldrig använde sig av inhyrda konsulter. Endast en aktör (1,3 procent) sade sig använda konsulter *flera gånger i månaden* och en aktör valde alternativet *ca en gång per månad*. Åtta procent (6 stycken) använder konsulter en eller ett par gånger per år och 22 procent (17 stycken) *sällan*. Cirka 90 procent använde sig således sällan eller aldrig av inhyrda konsulter.<sup>195</sup>

Makthavarna vill inte träffa ombud utan de berörda själva. Däremot finns det ett växande antal företag som erbjuder "informationstjänster". Deras huvudsakliga arbete går dock ut på att förse representanterna med faktauppgifter och hjälp att "lägga upp taktiken". De direkta kontakterna tas nästan uteslutande av representanterna själva, vilket bekräftas av länsdirektörerna i Arbetslivsfonden. Professionella lobbyister har cheferna för denna myndighet aldrig eller nästan aldrig stött på som vi kan se i tabell 30.

#### **Tabell 30.**

##### **Sker påverkan via andra aktörer, enligt länsdirektörernas bedömning?**

"14. Vid försök att påverka: Hur ofta gjordes försöken..."

	Varje gång	Vid de flesta tillfällen	Vid några tillfällen	Nästan aldrig	Aldrig	Antal svar
av de berörda själva	3	12	1	2	1	19
via media	0	1	4	8	6	19
via professionella lobbyister	0	0	4	6	10	20
via intresseorganisationer	0	1	10	4	5	20

Förutom att vi kan konstatera att de berörda själva oftast tar kontakt och att det är mycket sällsynt med professionella lobbyister, bör vi notera att påverkan även har

<sup>193</sup> Se t.ex. Berry 1989a s. 91ff.

<sup>194</sup> Heinz et. al. 1993 s. 66f, 82.

<sup>195</sup> Marcusson 1996b (kommande).

skett via intresseorganisationerna vid åtminstone några tillfällen, enligt nära hälften av länsdirektörerna.

Däremot bedömer en övervägande del av cheferna för de regionala arbetslivsfonderna att påverkan via media, dvs. opinionsbildning, var en sällan vald metod när någon försökte påverka myndighetens verksamhet. Det kan bero på att PR-kampanjer är förknippade med flera problem. Framför allt är de väldigt dyra. Dessutom är det svårt att få gehör genom att t.ex. annonsera eftersom allmänheten uppfattar annonser som just annonser, dvs. som uppenbara partsinlagor. Mest avgörande är kanske att det inte är genom annonser som man direkt påverkar besluten. Annonskampanjer bör, om de alls används, kombineras med det mer dolda arbetet med direktkontakter med beslutsfattare. Dessa erfarenheter kan också dras från lobbyorganisationer i USA.<sup>196</sup> Direkta kontakter med beslutsfattarna betraktas som det absolut viktigaste sättet att påverka bland lobbyister i USA.<sup>197</sup>

Det finns emellertid inte anledning att med det här materialet som grund avfärda opinionsbildning som en viktig strategi för påverkan. Vi vet sedan länge att denna verksamhet ökat kraftigt, inte minst bland de stora intresseorganisationerna. Satsningar på egna tidningar, andra egna publikationer och försök att påverka andra medier med t.ex. pressmeddelanden har ökat sedan 1950-talet. Sedan flera år tillbaka publicerar intresseorganisationerna eget material för internt bruk om hur kontakterna med medierna skall skötas på bästa sätt. De flesta organisationer framställer informationsmaterial till skolor eller annat debattmaterial.<sup>198</sup>

Konkurrensen om uppmärksamheten i media har lett fram till att organisationerna nu har mer genomtänkta strategier för hur de skall bemöta och lansera sig själva i massmedia.<sup>199</sup> Michele Micheletti har i sin bok om medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik betonat detta särskilt:

Alla organisationer är nu medvetna om vikten av opinionsbildning för att samla stöd; många av dem har professionaliserat sina tidnings-, informations- och PR-enheter och utvecklat mediastrategier för att kunna utöva politiskt inflytande.<sup>200</sup>

...opinionsbildning [är nu] permanenta inslag i [organisationernas] arbete: de utgör själva definitionen på organisatorisk handling. Inflytelserika medborgarsammanslutningar är antingen engagerade i opinionsbildningskampanjer eller upptagna med att planera dem.<sup>201</sup>

## ***Slutsatser***

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de som försökte påverka Arbetslivsfonden huvudsakligen använde traditionella metoder som att göra personliga besök eller telefonera. Regelrätta kampanjer mot myndigheten var sällsynta men förekom

---

<sup>196</sup> Berry 1989a s. 108.

<sup>197</sup> Berry 1989a s. 143.

<sup>198</sup> Micheletti 1984 s. 114-120.

<sup>199</sup> Micheletti 1994 s. 143.

<sup>200</sup> Micheletti 1994 s. 189.

<sup>201</sup> Micheletti 1994 s. 193.

likväl. Det innebar att inhyrda professionella lobbyister och påverkan via media bara förekom i mycket liten utsträckning. Av allt att döma har dessa moderna sätt att påverka inte slagit igenom ännu så att de noterades av denna myndighets chefer. Det finns trots det anledning att tro att denna form av påverkan kommer att öka i betydelse eftersom organiserade intressen har allt mer genomtänkta mediastrategier och avsätter mer resurser för att genomföra sådana.

## Medborgarnas inflytande och särintressenas makt

Anledningen till att studier av lobbying och andra påverkansformer riktade mot förvaltningen överhuvudtaget är intressanta är naturligtvis att kunskap om detta är avgörande för att kunna uttala sig om makt och demokrati i det moderna styrelseskicket. Kunskap om vilka institutioner, personer och medborgarsammanslutningar som har möjlighet att kontrollera förvaltningsbeslut är helt avgörande för det politiska systemets självförståelse och för att kunna värdera effekterna på demokratin. När vi känner till sakförhållandena och implikationerna för demokratin kan vi ta ställning till om någon typ av åtgärd, och i så fall vilken, som bör vidtagas.

Det är med detta som utgångspunkt som jag nu skall besvara de sju frågor som varit föremål för undersökning genom att samtidigt försöka anknyta till mer generella diskussioner om idéer, intressen och makt över och inom den svenska statsförvaltningen.

### *Vilka idéer låg bakom uppbyggnaden av korporatismen?*

Ofta nämns tre huvudskäl för korporativt sammansatta styrelser; behovet av sakkunskap, önskemålet om partsrepresentation och tanken om medborgerligt omdöme.<sup>202</sup> Men trots att alla dessa argument kan ifrågasättas, skedde det i påfallande liten utsträckning ända fram till mitten av 1970-talet. En anledning till detta är att korporatismen innehåller något av kärnan av den svenska politiska kulturen. Tanken med korporativt sammansatta organ var inte att parterna enbart skulle försvara sina egna intressen, de skulle även sammanföras för att kunna *komma överens*. En underliggande tanke var att styrelseledamöter, deltagarna i utredningar osv., skulle kunna *samtala i syfte att uppnå samförstånd*. Det fanns en föreställning om att de skulle kunna komma fram till vad som var till det bästa för hela samhället, man skulle söka det gemensamma eller allmänna bästa.

Denna uppfattning är ingalunda befriad från politiska värderingar. Tanken att medborgarna bör söka efter det gemensamma bästa har kritiserats av framför allt liberaler, vilket är naturligt. Liksom korporatismen i sig är det en kollektivistiskt präglad idé att beslutsfattare skall tänka på samhället som en helhet.

Grundtanken i korporatismen utgår således från en samhällscentrerad demokratisyn, inte från en individcentrerad. I en samhällscentrerad syn förutsätts medborgarna ha en kollektiv identitet i form av seder, bruk och moraliska principer. Samhörighet och beroende mellan medborgarna betonas starkt och man antar att samhällsmedlemmarna vinner mest på att samarbeta med andra utifrån värderingar om gemensamma lösningar byggda på solidaritet. En individcentrerad syn tar sin utgångspunkt i föreställningen om den suveräna individen. Alla människors särart

---

<sup>202</sup> Se sidan 18.

framhävs och det betonas att individen inte skall underordna sig kollektiva behov och eller någon helhetssyn.<sup>203</sup>

Medan den individcentrerade demokratisynen framför allt tillhör den liberala idétraditionen, har den samhällscentrerade demokratisynen stått sig stark inom såväl socialdemokratien som den konservativa falangen av Högern/Moderaterna.<sup>204</sup>

Detta möjliggjorde en stark allians mellan socialdemokrater och konservativa grundad på den samhällscentrerade demokratisynen. Det är en del av förklaringen till att korporativa idéer under lång tid kunde lanseras oemotsagda, och varför de mötte starkare motstånd under 1980-talet då liberala, och i viss mån nyliberala, vin-  
dar blåste i vårt land.

Det har, menade maktutredningen, skett en förskjutning från en demokrati-centrerad demokratisyn till en individcentrerad.<sup>205</sup> Korporatismen och den svenska modellen tycks inte ha kunnat stå emot denna idémässiga positionsförändring.

### ***Hur fungerade korporativt sammansatta styrelser?***

Korporatism beskrevs ovan som ett maktbyte mellan staten och organisationerna. Organisationerna byter till sig en politik som de önskar, staten får i gengäld uppslutning och stabilitet kring viktiga politikområden.<sup>206</sup> Mycket talar för att korporatismen fungerade i enlighet med modellen. Fackföreningsrörelsen var mycket nöjda med Arbetslivsfondens verksamhet och myndighetens agerande förankrades i organisationer (och partier) genom att styrelseledamöterna försvarade fonden i interna diskussioner.<sup>207</sup>

Det innebär sannolikt att den korporativa sammansättningen av styrelsen bidrog till att stärka legitimiteten för myndighetens verksamhet inom partier och organisationer. En sådan effekt skall inte underskattas. Behovet av legitimitet i demokratiska styrelseskick har kommit att uppmärksammas allt mer som en avgörande punkt för att få systemen att fungera, och medborgarsammanslutningar har en nyckelroll i detta avseende.

Men trots att legitimiteten inom organisationer och partier stärks av representationen i förvaltningsstyrelser talar andra resultat i denna undersökning för att det ändå är en begränsad effekt som uppnås. Bland förvaltningens kunder, i det här fallet företag som sökt medel från Arbetslivsfonden, är kunskapen om styrelsesammansättningen mycket liten och väldigt få menar att den alls har betydelse för myndighetens förtroende. Legitimitets- eller förtroendeargumentet för korporativt sammansatta förvaltningsstyrelser är alltså inte så starkt som det ibland görs gällande.

---

<sup>203</sup> Olsen 1990 s. 26ff.

<sup>204</sup> Inom åtminstone socialdemokratien har det även funnits idéer om demokrati som ett rationellt samtal. Tim Tilton (1990 s. 134) hävdar att Per-Albin Hanson hade "a vision of Habermas's 'ideal speech situation' expressed in everyday speech rather than esoteric philosophic terminology".

<sup>205</sup> SOU 1990:44 s. 14ff.

<sup>206</sup> Se sidan 11f.

<sup>207</sup> Se tabell 18.

Även på en annan punkt har det funnits anledning att mot bakgrund av resultaten från denna undersökning sätta frågetecken för ett viktigt argument för intressegruppsrepresentation i förvaltningsstyrelser. Inte ens ledamöterna själva anser nämligen att deras eller kollegornas arbete bidrog till att allmänheten fick insyn i verksamheten.<sup>208</sup> Återigen tycks det som om fördelarna med den korporativt sammansatta styrelsen mer kommer organisationer och partier till del, än den bredare allmänheten.

Vissa hävdar att det korporativa systemet konstituerades av institutioner som möjliggjorde kompromisslösningar och etablering av konsensus. Den här undersökningen stödjer detta påstående. Det källmaterial som här har analyserats visar att ledamöter lyssnar på varandra, är beredda att ändra sin ståndpunkt om andra har goda argument och kan tänka sig att göra kompromisser. De sällsynta tillfällen när styrelser är oeniga tvingas de sällan till votering, istället kan motsättningarna lösas i samtal inom styrelsen. Av allt att döma präglas de styrelser som här har undersökts mer av deliberation än av intressekamp.<sup>209</sup>

På så gott som varje punkt har skillnader mellan representanter för intressegrupper respektive partirepresentanter framträtt i den här undersökningen. De förstnämnda svarar genomgående på ett sätt som mer ansluter till idealtypen *intressekamp* än till *deliberation*. Intressegruppsrepresentanterna försvarade sin organisations ståndpunkter i högre grad än andra representanter, både enligt länsdirektörerna och dem själva. De är även mindre övertygade om att styrelsearbetet helt och hållet präglades av enighet och omformning av preferenser. Såväl länsdirektörer som styrelseledamöter anser att organisationerna oftare än partierna försökte påverka myndighetens verksamhet, och intressegruppsrepresentanterna hade oftare kontakt med personer inom det egna ledet som via styrelsen ville framföra synpunkter. Resultatet av den här undersökningen ger fog för att i större utsträckning framhäva partirepresentanterna som företrädare för den bredare allmänheten än representanterna för arbetsmarknadssektorns organiserade intressen. I det perspektivet är det särskilt intressant att konstatera att de mer intressekampsinriktade representanterna för särintressen bedömer sina organisationers inflytande över myndigheten som större än vad partirepresentanterna bedömer sina respektive partiers inflytande. Om syftet med lekmannastyrelser är att ge allmänheten insyn och inflytande över genomförande processen, snarare än att ge vissa intressen representation, verkar en sammansättning av enbart partirepresentanter mer motiverad.

I ett lobbyingsamhälle sammanförs inte parter för överläggningar på samma sätt. Då framför organisationerna sina åsikter var för sig utan att konfronteras med de andra och utan incitament att ingå och sluta upp bakom kompromisser. I de mer lösligt sammansatta nätverken inom amerikansk politik finns t.ex. inte samma incitament till kompromisser och uppgörelser som i de mer stabila subgovernments, har det hävdats.<sup>210</sup> Men skillnaden bör heller inte överdrivas. Även en skicklig lobbyist

---

<sup>208</sup> Se tabell 9.

<sup>209</sup> Se sidorna 22ff.

<sup>210</sup> Berry 1989b s. 254.



är väl medveten om det rationella i att ibland söka det minst onda och att försöka uppnå acceptabla kompromisser. Bland de garvade lobbyisterna i USA betraktas det som en mycket väsentlig del av framgångsrik lobbying att kunna hitta kompromisslösningar.<sup>211</sup>

Sammanfattningsvis finns det viss grund för argumentet att korporativt sammansatta styrelser söker gemensamma lösningar (för dem som får delta i samtalet). Det finns även skäl att tro att sådana styrelser bidrar till att myndighetens verksamhet legitimeras inom partier och organisationer. Däremot finns här inget stöd för att "allmänheten" får en bättre insyn eller större förtroende för myndigheten. I takt med att förtroendet för organisationerna minskar blir det allt viktigare att inte utan vidare likställa intresseorganisationer med "allmänheten".

### *Vilka idéer och intressen låg bakom avkorporativiseringen?*

Den politiska maktstriden om en eventuell avkorporativisering kan beskrivas på flera olika sätt. I den här framställningen har jag valt att lyfta fram betydelsen av två olika motsättningar som gäller idéer om demokrati, samt översiktligt gett en tolkning av hur avkorporativiseringen kan beskrivas som en intressekamp.

Både de som förespråkar att intressegruppsrepresentanterna skall finnas kvar i myndighetsstyrelser och de som har den motsatta åsikten månar om god demokratisk kontroll över förvaltningsbesluten. De förstnämnda anser att det bästa sättet att uppnå det demokratiska idealet är att ha en förvaltningsstyrelse som i någon mån är åsiktsrepresentativ, inte i alla enskilda frågor, men vad gäller de övergripande värderingarna. Motståndarna till lekmannarepresentation i allmänhet och intressegruppsrepresentation i synnerhet menar att den demokratiska kontrollen över förvaltningen ökar om ansvarförhållandena är mycket klara så att ansvarsutkrävandet blir meningsfullt. Folkets önskemål skall komma till uttryck genom den parlamentariska styrningskedjan och inte kanaliseras i den utomparlamentariska korporativa kanalen.

Förutom denna motsättning finns en skillnad i hur man normativt förhåller sig till, och empiriskt tolkar, proceduren för intresseaggregering och intressegruppernas roll i denna process.

Samma aktörer som argumenterar för åsiktsrepresentativitet som ett viktigt värde, framhåller även ett deliberativt ideal som normativt önskvärt och möjligt att uppnå. Intresseorganisationer är inte enkelspåriga kravmaskiner som enbart förmedlar och försvarar ett tydligt identifierbart särintresse i samhället. De är också beredda att delta i konstruktiva samtal för att finna ett eventuellt gemensamt bästa och är villiga att ta ansvar för sådana beslut som gynnar samhället som helhet.

---

<sup>211</sup> Berry 1989a s. 83f, 146f.

Motståndarna anser inte att sådana samtal mellan organisationer är ett eftersträvarsvärt ideal, och inte heller *möjligt* att uppnå. Intresseorganisationers roll i samhället är att framföra och försvara sina medlemmars intressen. De bör inte ens delta i någon typ av intresseaggregeringsprocess, det är politiker eller tjänstemän som man kan utkräva ansvar av, som skall delta i beslutsfattandet.

På den här punkten är det möjligt att den socialdemokratiskt dominerade sidan (dit även LO och TCO i den här frågan hör) underskattar behovet av klart ansvar-sutkrävande, samtidigt som den borgerligt dominerade sidan (som framför allt består av Moderaterna och SAF) undervärderar behovet och möjligheten att åstadkomma inslag av deliberation i en demokrati.

Man kan tycka att Socialdemokraterna inte tillräckligt problematiserar det faktum att intresseorganisationerna formellt utövar offentlig makt om de sitter i beslutande positioner i en förvaltningsstyrelse. Av vilka och hur skall ansvar för arbetsmarknadspolitikens framgångar och misslyckanden avkrävas om t.ex. LO, TCO och SAF sitter med och fattar beslut om implementeringen? Har LO ett ansvar för den offentliga arbetsmarknadspolitikerna i så fall? Om väljarna är missnöjda med politiken skall de då bli medlemmar (om de inte redan är det) i Landsorganisationen och försöka rösta bort dess ledning?

Det är också lite märkligt att Socialdemokraterna, som traditionellt sett har stått för en idé om demokrati som ansluter till tanken om folksuveränitet, inte vill acceptera att det kan ses som en demokratisering av förvaltningen när den tydligare underställs regeringen och anpassas till den demokratiska styrningskedjan. Redan idén om självständiga ämbetsverk kan sägas vara ett avsteg från folksuveränitetstanken och en anpassning till idéer om maktindelning. Ännu tydligare blir detta avsteg om makten över förvaltningen sprids bland andra maktcentra än de som får sin legitimitet direkt från den folkvalda församlingen.

Den borgerliga, framför allt moderata och arbetsgivar dominerade, misstron mot att intresseorganisationer av LO, TCO och SAFs typ skulle kunna delta i deliberativa processer, där ståndpunkter formas och omformas i diskussioner med andra, är troligen överdriven. Här, liksom i annat sammanhang har det visat sig att intressegruppsrepresentanter ofta inte har intagit någon bestämd ståndpunkt innan diskussionerna startar. De är understundom beredda att ändra sina preliminära ståndpunkter som en följd av konfrontationen med olikrännkanden. Ibland är de dessutom beredda att ta ansvar för kompromisser som innehåller komponenter som inte motsvarar vad de i första hand hade önskat.<sup>212</sup>

Det hindrar naturligtvis inte att man normativt kan avvisa ett deliberativt inslag i demokratin eller som i det här fallet, i styrningen av förvaltningen. Här finns emellertid skäl att undra varför man nedtonar behovet av att låta argumenten utformas och kvalificeras i en allmän diskussion, även om ståndpunkterna framförs av intresseorganisationer. Det pluralistiska idealet klingar ganska tomt om enskilda

---

<sup>212</sup> Se s. 32ff. Se även Öberg 1994.

ståndpunkter skall framföras utan att de eventuella korsbefruktningar som kan uppstå i konfrontationen mellan flera olika ståndpunkter tillförs beslutsunderlaget.

Man bör även komma ihåg att själva deltagandet inte bara har en instrumentell utan även en rituell, symbolisk betydelse. Detta kan vara avgörande för beslutens legitimitet. Ibland kan möjligheten att få utöva sin rätt att delta vara viktigare än vad deltagandet i sig är. Det har hävdats att deltagare ibland minns omständigheterna kring själva beslutsproceduren bättre än resultatet av den.<sup>213</sup> Det faktum att själva deltagandet är så viktigt kan mycket väl innebära att när deltagandet försvaras offentligt i instrumentella termer kan det i själva verket vara de mer symboliska skälen som är avgörande.<sup>214</sup>

Sammantaget talar ett sådant här resonemang för att man bör, om möjligt, kombinera möjligheten att utkräva *ansvar för besluten* med en *deliberativ process*. Rimligtvis innebär det att *beslutanderätten* i myndigheter inte kan tillkomma andra än de som klart och tydligt ansvarar inför regeringen. Men *beredningsprocessen* skall innehålla väsentliga inslag av deliberation. För att en sådan skall bli meningsfull måste bland annat parterna ges möjlighet att reagera på principiellt viktiga förslag i god tid före besluten. Det måste även innebära att de som framför åsikter bör göra det i ett gemensamt, kanske till och med öppet, forum. Arrangemang där parterna framför sina åsikter var för sig i *separata* råd kan med andra ord inte fylla den funktionen.

En av de stora förvaltningspolitiska utmaningarna består i att åstadkomma en klok och fungerande kombination mellan ansvarsutkrävande och deliberation i förvaltningsmyndigheterna.

### ***Vilka grupper påverkar nu förvaltningen?***

I tidigare förvaltningsforskning antog man att förvaltningen kontrollerades genom en strikt hierarkisk beslutsstruktur. Dessbättre har man lämnat de föreställningarna och nu är de flesta överens om att det är mer komplicerat än så. Tyvärr finns en risk att det gamla antagandet nu ersätts med ett nytt. I värsta fall utgår man från att det inte finns några hierarkiska strukturer och talar istället om oerhört diffusa nätverk som det inte är lönt att identifiera. Antagandet understöds av att en rad nya organisationstyper har gjort sig gällande i samhället och att de gamla tycks ha tappat i inflytande och makt.

Nu liksom då gäller det naturligtvis att försöka undersöka hur det i verkligheten förhåller sig. Vi vet att nya organisationer är verksamma och att de gamla har problem, men det innebär inte att de nya helt övertagit makten. Vi vet också att det är fler än några få hierarkiskt överordnade aktörer som påverkar förvaltningen, men det utesluter inte att riksdag, regering och generaldirektörerna fortfarande har det dominerande inflytandet och att det i vissa fall, trots allt, är ganska få aktörer som ingår i nätverket runt myndigheten och som besitter något verkligt inflytande.

---

<sup>213</sup> March & Olsen 1984 s. 741.

<sup>214</sup> Jfr Harris 1989a s. 18.

Dessvärre återstår en hel del arbete på denna punkt och det källmaterial som används i den här undersökningen är just i det här avseendet inte särskilt representativt. Det finns kanske ändå anledning att lägga märke till att de som enligt enkätsvaren ansågs ha det största inflytandet över fonden var aktörer som kan inordnas i den gamla hierarkiska strukturen (även om stort inflytande även tillskrivs de lokala beslutsfattarna och handläggarna). Nätverket runt Arbetslivsfonden innehöll i stort sett inga aktionsgrupper och liknande, något annat var kanske inte att vänta. Där- emot har, som jag återkommer till nedan, kunderna dvs. företagen, i viss mån försökt påverka verksamheten.

Sammanfattningsvis kan sägas att undersökningens resultat ger anledning att ifrågasätta om det ännu skett några omvälvande förändringar och avsteg från den traditionella styrningsmodellen, åtminstone vad gäller myndigheter av Arbetslivsfondens karaktär och inom arbetsmarknadssektorn.

### ***I vilken utsträckning förekommer påverkansförsök?***

Det är svårt att tänka sig att förvaltningsmyndigheterna skulle kunna isolera sig från omgivningen och göra sig helt otillgängliga för medborgares frågor och önskemål. I de allra flesta fall skulle vi inte ens tycka att det är önskvärt. Det är en viktig servicefunktion, eller kanske till och med en demokratisk rättighet, att förvaltningstjänstemän är kontaktbara och beredda att lyssna på synpunkter som medborgarna vill framföra.

Därigenom uppstår det något av ett dilemma när vi *samtidigt* framhåller risken att förvaltningsbeslut påverkas av medborgarnas olika maktresurser och förmåga att utnyttja sådana. När, kan man fråga sig, beträds gränsen mellan serviceinriktad flexibilitet och olämplig mottaglighet för lobbying?

Den undersökning som här har genomförts visar att frågeställningen måste aktualiseras. En mängd olika aktörer, såsom andra offentliga myndigheter, kommuner, intresseorganisationer och företag försökte påverka de regionala Arbetslivsfonderna åtminstone några gånger per år. I några få fall upplevdes dessa påverkansförsök som stötande av de regionala myndighetscheferna. Över en tredjedel av företagen och mer än hälften av styrelseledamöterna bedömer att företagets ansträngningar att lämna information till fonden, utöver vad som krävdes i en normal ansökan, påverkade beslutet om bidrag eller inte. Detta faktum plus att parterna varit först formellt, därefter informellt involverade i styrelsearbetet, har lett till att jag karaktäriserat Arbetslivsfonden som en *jämka* myndighet.<sup>215</sup> Frågan kan därmed ställas på sin spets: Hur många medborgare fick mindre medel från myndigheten än de hade fått om de kontaktat och informerat utöver vad de gjorde i sin ”normalt” utformade ansökan?

I takt med att medborgarnas kompetens och självförtroende ökar kommer problem som detta att bli allt vanligare inom förvaltningspolitiken. Inte minst finns

---

<sup>215</sup> De olika typerna presenteras på s. 14 och slutsatserna om Arbetslivsfonden på s. 82.

det anledning att väga in detta när det skall avgöras hur stort handlingsutrymme de s.k. närbyråkraterna skall ha. De utpräglad målstyrda myndigheterna riskerar i högre grad än andra att utsättas för intensivare påverkansförsök, såväl lobbying som opinionsbildning.

### ***Vilka metoder används för att påverka förvaltningen?***

Lobbyister tycks ha ett rykte om sig att vara oetiska, att inte sky några medel för att nå sina mål. Det mesta tyder emellertid på att detta är en överdrift. När man talar med lobbyister upprepas ständigt hur viktigt det är att behålla sin trovärdighet. Utan trovärdighet är det helt enkelt inte möjligt att genomföra ett jobb som lobbyist. Jeoffrey Berry som intervjuat en stor mängd lobbyister i Washington konstaterar samma sak. Lobbyisterna själva anser att det är helt avgörande att de har ett rykte om sig att lämna trovärdig information. Den som missleder t.ex. en kongressledamot i något avseende kommer aldrig mer att få låna någon inflytelserik makthavares öra.<sup>216</sup> Det verkar alltså dessbättre finnas en sorts lobbyismens egen logik som leder aktörerna till att upprätthålla en god etik.

I en amerikansk undersökning framhölls det även att lobbyister är väl medvetna om att det krävs väl underbyggda *fakta*, för att kunna utöva inflytande. Rutinerade lobbyister vet att politiker inte är betjänta av allmänna argument och hänvisningar till "allmänhetens bästa", de vill ha hårda fakta som är korrekta. I USA har det pressat organisationerna till att producera en ständigt pågående ström av forskning.<sup>217</sup>

Även i Sverige är trovärdighet viktigt. Och det är väsentligt att notera att de mest inflytelserika lobbyisterna har upprepade och stabila kontakter med dem de försöker påverka. Lobbyisternas bästa vapen tycks vara goda och väl underbyggda argument samt ett gott rykte. Därmed finns det ingen anledning för överdriven misströstan i detta avseende.

Vi bör sannolikt vara beredda på att de metoder som används för att påverka blir allt mer sofistikerade. De gäller inte minst de tekniker och strategier som används inom opinionsbildningen. I den här undersökningen har det emellertid visat sig att åtminstone vad gällde Arbetslivsfonden var förekomsten av genomtänkta kampanjer riktade mot fondens verksamhet mycket ovanliga, och inhyrda lobbyister användes sällan. Att det senare fortfarande är ovanligt bekräftas även av en annan undersökning.<sup>218</sup> Ännu tycks förhållandevis traditionella sätt att påverka myndigheterna vara de förhärskande. Inom detta område finns emellertid stor anledning att förbättra och bredda vår kunskap, inte minst för att förbereda och utbilda förvaltningstjänstemän som av allt att döma kommer att bli måltavlor för allt resurstarkare medborgare som oftare kan utnyttja rutinerade lobbyister och strategiskt skickliga opinionsbildare för att påverka beslut i förvaltningsledet.

---

<sup>216</sup> Berry 1989a s. 81.

<sup>217</sup> Berry 1989a s. 144 och de referenser som anges där.

<sup>218</sup> Se sidan s. 85.

### *Vad innebär ökad lobbying för förvaltningen?*

Även om lobbyingen mot förvaltningen ökar är det ännu inte lätt att veta vad det innebär. Det är t.ex. inte självklart att lobbyister har något inflytande alls. I den amerikanska forskningen och debatten om lobbying finns både de som anser att lobbyister styr politiken och de som anser att parlamentarikerna har kontrollen över informationsflödet. De mer optimistiska hävdar t.ex. att kongressledamoten själv bestämmer vilka påtryckningar som skall kommuniceras till honom eller henne.<sup>219</sup>

Den amerikanske samhällsvetaren Heinz och hans kollegor försökte mäta och förklara vilka grupper som är framgångsrika i sina försök att påverka. De frågade såväl intressegruppsrepresentanterna som deras motparter inom staten. Det visade sig, inte oväntat, att det är mycket svårt att mäta framgång eftersom uppgifterna var motstridiga. I den mån det ändå gick att analysera orsakerna till framgång kunde de amerikanska forskarna konstatera att det inte fanns några enkla förklaringar eller tydliga mönster. Deras slutsats blev att beslutsprocedurernas utgång präglades av stor osäkerhet.<sup>220</sup>

Om vi återigen skall använda oss av de förra länsdirektörernas omdöme kan vi konstatera att de i alla fall anser att det är *möjligt* att påverka förvaltningen genom att ta kontakter. På frågan om hur ofta de som försökte påverka lyckades få sina önskemål tillgodosedda, svarade elva att så skedde vi *några av tillfällena*, fyra menade att det *nästan aldrig* skedde. Fem länsdirektörer gjorde bedömningen att de som försökte påverka *aldrig* fick sina önskemål tillgodosedda. De som utsätts för lobbying är alltså skeptiska till om de låter sig påverkas, något annat var kanske inte att vänta.

\*

Frågan om lobbyister i framtiden kommer att ha ett stort inflytande över hur politiken utformas avgörs inte minst av hur politiker och tjänstemän kan stå emot de försök att påverka som de utsätts för. Det är viktigt att medvetandegöra den utveckling som sker och besluta om de institutionella förutsättningar och utbildningsinsatser som behövs för att staga upp den demokratiska beslutsproceduren.

Detta blir viktigt inte minst därför att vi möter nya problem för demokratin i och med att styrelseskicket förändras. En stor del av lobbyingen sker, liksom de korporativa förhandlingarna, i det fördolda. Ansvarsutkrävande inom organisationerna är tydligare inom det korporativa systemet där officiella representanter för organisationerna kan ställas till ansvar för formuleringar som presenteras i statliga utredningar eller beslutsprotokoll. Samtidigt är det givetvis så att lobbyister inte kan agera utan att åtminstone kunna uppge att de representerar ett stort antal viktiga medlemmar. Personer som inte representerar någon annan än sig själv har mycket små möjligheter att t.ex. få träffa ett statsråd och framföra sina synpunkter.<sup>221</sup> Samma erfarenheter finns från lobbyismen i USA. Det är genom att kunna fram-

---

<sup>219</sup> Hansen 1991 s. 1ff.

<sup>220</sup> Heinz et. al. 1993, kapitel 11.

<sup>221</sup> Marcusson 1996.

härda som representant för många medlemmar (väljare) som man kan bli framgångsrik även i Washington.<sup>222</sup> Skillnaderna mellan lobbying och korporatism är därmed kanske inte så stora som man kan tro.

En annan av de aspekter av en eventuell ökning av lobbyverksamheten som bör beaktas är huruvida en sådan ökning kommer att gynna eller motverka en utveckling mot politisk jämlikhet mellan könen. Å ena sidan tycks kvinnligt deltagande missgynnas i verksamhet som sker mer i det fördolda som lobbying ofta tenderar att göra. Å den andra sidan deltar kvinnor i större utsträckning i mer informella politiska aktiviteter.<sup>223</sup>

I en uppsats om vilka som uppvaktat kommunikationsdepartementet och utbildningsdepartementet under 1900-talet framgår det tydligt att kvinnor deltar i betydligt mindre utsträckning än män i uppvaktningar inom båda områdena. Kvinnor deltar i större utsträckning i uppvaktningar inom utbildningsområdet än inom kommunikationsområdet, en förväntad fördelning enligt gamla könsmönster med andra ord. Däremot kan man observera en kraftig *ökning* av andelen kvinnor bland de som velat uppvakta statsråden de senaste fem åren.<sup>224</sup> Av allt att döma återspeglas alltså de ojämlikheter i deltagande mellan kvinnor och män, men också de trender mot mer jämlikhet, som går att finna inom snart sagt varje område i samhället.<sup>225</sup>

Förhållandet är detsamma i USA. En undersökning visade att endast 22 procent av alla lobbyister är kvinnor.<sup>226</sup> En annan undersökning visar att endast 18 procent var kvinnor och att andelen kvinnor är lägre ju högre status som är förknippad med positionerna och ju svårare formella hinder som finns för att uppnå dem. Men det finns också, precis som i Sverige, variationer mellan politiksektorerna. Kvinnliga lobbyister i USA är vanligare inom hälsosektorn än inom t.ex. jordbrukspolitik.<sup>227</sup>

De vanliga svårigheterna som finns för kvinnor att erhålla inflytelserika positioner gör det särskilt svårt att vara lobbyist och kvinna i USA. Huvuddelen av beslutsfattarna är män och "the quiet, off-the-record negotiations that are part of po-

---

<sup>222</sup> Berry 1989a s. 112f. I en amerikansk undersökning fick lobbyisterna ta ställning till följande motsatta påståenden: "Strategies that I pursue are largely of my own design and execution" respektive "I work closely with others to design and execute a strategy for representation". 30% instämde i det första påståendet, 49% placerade sig nära det motsatta påståendet. 21% placerade sig i mitten. Externa representanter, advokatbyråer och fristående konsulter, ansåg sig ha mer kontroll över sin verksamhet. Heinz et. al. 1993 s. 185.

<sup>223</sup> Marcusson 1996, som bygger resonemanget på Bergqvist 1994 och Petersson, Westholm och Blomberg 1989.

<sup>224</sup> Marcusson 1996. Studien bygger dels på en genomgång av vilka som undertecknat förfrågningar om uppvaktning, dels på en enkät till de som skickat in en sådan förfrågan. Visserligen bygger dessa slutsatser på ett begränsat material och på studier av en kort tidsperiod, men trenderna i detta material är mycket tydligt.

<sup>225</sup> Se t.ex. Karvonen och Sälle 1995.

<sup>226</sup> Berry 1989a s. 90.

<sup>227</sup> Heinz et. al. 1993 s. 69.

licy making can easily turn a woman into an outsider".<sup>228</sup> Problemet är säkert det-  
samma i Sverige, även om den allt ökande andelen inflytelserika kvinnor i politiken  
med all sannolikhet kommer att motverka det missförhållandet.<sup>229</sup>

Dessvärre får vi tillsvidare leva med en stor osäkerhet om vad ökad lobbying  
kommer att innebära. Framför allt bör emellertid även fortsättningsvis de frågor  
som i den här uppsatsen har uppmärksammats, såsom effekterna på rättsäkerheten  
och maktrelationerna i samhället, stå i fokus även för fortsatt granskning. Lobbying  
och opinionsbildning kan mycket väl leda till att våra tjänstemän blir bättre infor-  
merade om medborgarnas krav inte minst på grund av den större öppenhet och plu-  
ralsism som det post-korporativa styrelseskicket kan medföra. Men det kan även leda  
till att förvaltningsbeslut i en ökande grad kommer att påverkas av dold maktut-  
övning som bara vissa, men inte andra, medborgare har resurser att realisera. Fram-  
tiden kan leda till att medborgarna får mer inflytande, men också att särintressena  
får mer makt.

I det större perspektivet kan det nya, mer pluralistiska samhället, med fler  
deltagare och lösligare sammansatta organisationer, innebära såväl sämre förut-  
sättningar för samtal och förståelse av det allmänna bästa, som en förbättring av lä-  
get. För om medborgarna inte längre finner sig i att vara representerade utan själva  
vill delta, fungerar inte disciplineringen och den korporativa processen leder inte  
till legitimitet. Vi måste då ersätta de raserade och föråldrade samarbetsstrukturerna  
så att förvaltningen fortsätter att behålla sitt förtroendet bland medborgarna. I bästa  
fall kan "det nya styrelseskicket" bli det som Tocqueville beskrivit som en situation  
där det finns oändligt många möjligheter för medborgarna att agera tillsammans så  
att de varje dag känner att de är beroende av varandra.<sup>230</sup>

Frågan är alltså om vi står inför ett ännu mer splittrat samhälle, med ökad  
konfrontation, försämrad legitimitet och en ännu snedare maktfördelning, eller om  
vi befinner oss på tröskeln till ett levande och vitalt demokratiskt samhälle, där de  
allt kunnigare medborgarna självständigt kan bevaka sina intressen gentemot staten  
och därmed utöva makten över sina egna liv.

---

<sup>228</sup> Berry 1989a s. 90.

<sup>229</sup> I sammanhanget är det naturligtvis också viktigt att reflektera över i vad mån kvinnor är de som  
får möta representanterna. I en amerikansk undersökning av personer som utgjorde "targets by  
interest group representatives" var endast 12% av lagstiftarna kvinnor. 7% av de personer som om-  
nämndes som "måltavlor" för lobbying inom förvaltningen var kvinnor. Heinz et. al. 1993 s. 223f.

<sup>230</sup> Tocqueville 1966 s. 482f.



# Referenser

- Arbetslivsbiblioteket 1995. Arbetslivsfonden i siffror. Tillgängligt på internet: URL: <http://www.nioh.se/alf/alfstat.htm> (2/8 1995).
- Berg, Per-Åke 1996. *Arbetslivsfonden. Resultatet av ett politiskt spel*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 7. Arbetslivsfonden. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
- Bergqvist, Christina 1994. *Mäns makt och kvinnors intresse*. (Uppsala: Acta Univ. Ups., Skr. utg. av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, nr 121).
- Berry, Jeffrey M. 1989a. *The Interest Group Society*. (HarperCollinsPublishers)
- Berry, Jeffrey M. 1989b. "Subgovernments, Issue Networks and Political Conflict" i Harris & Milkis (red.) *Remaking American Politics*. (Boulder, San Francisco och London: Westview Press).
- Björklund, Stefan 1991. *Forskningsanknytning genom disputation*. (Uppsala: Acta Univ. Ups., Skr. utg. av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, nr 112 ).
- Borell, Klas & Johansson, Roine 1996. *Samhället som nätverk. Om nätverksanalys och samhällsteori*. (Lund: Studentlitteratur).
- Boström, Bengt-Ove 1988. *Samtal om Demokrati*. (Lund: Doxa).
- Bosarfve, Sven 1996. *Byråkratins växt. Fallet Arbetslivsfonden*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 8. Arbetslivsfonden. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
- Brand, Donald R. 1989. "Reformers of the 1960s and 1970s: Modern Anti-Federalists?" i Harris & Milkis (red.) *Remaking American Politics*. (Boulder, San Francisco och London: Westview Press).
- Cohen, Joshua 1986. "An Epistemic Conception of Democracy", *Ethics* 97, s. 26-38.
- Cohen, Joshua 1989. "Deliberation and Democratic Legitimacy" i Hamlin & Pettit (red.) *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. (New York: Basil Blackwell).
- Coleman, James S. 1973. *The Mathematics of Collective Action*. (London: Heinemann Educational Books).
- Coleman, Jules & Ferejohn, John 1986. "Democracy and Social Choice", *Ethics* 97, s. 6-25.
- Dalton, Russel J. & Kuechler, Manfred & Bürklin, Wilhelm 1990. "The Challenge of New Movements" i Dalton och Kuechler (eds): *Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies*. (Cambridge: Polity Press).
- Demokrati i statsförvaltningen* 1952. Rapport till socialdemokratiska partikongressen 1952.
- Downs, Anthony 1967. *Inside Bureaucracy*. (Boston: Little&Brown).
- Ekman, Mari 1995. *Arbetslivsfonden - en modern förvaltningsform. En jämförelse mellan Stockholm och Uppsala län*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 1. Arbetslivsfonden. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
- Gelb, Joyce 1990. "Feminism and Political Action" i Dalton och Kuechler (red.): *Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies*. (Cambridge: Polity Press).
- Gobeyn, Mark James 1993. "Explaining the Decline of Macro-Corporatist Political Bargaining Structures in Advanced Capitalist Societies" i *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. s. 3-22, nr 1.
- Gruber, Judith E. 1987. *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance*. (Berkeley: University of California Press).

- Hadenius, Axel 1978. "Ämbetsverkens styrelser" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* s. 19-31.
- Hansen, Jon Mark 1991. *Gaining Access. Congress and the Farm Lobby, 1919-1981*. (Chicago and London: The University of Chicago Press).
- Harris, Richard A. 1989a. "A Decade of Reform" i Harris & Milkis (red.) *Remaking American Politics*. (Boulder, San Francisco och London: Westview Press).
- Harris, Richard A. 1989b. "Politicized Management: The Changing Face of Business in American Politics" i Harris & Milkis (red.) *Remaking American Politics*. (Boulder, San Francisco och London: Westview Press).
- Heclo, Hugh 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment" i King, Anthony (red.). *The New American Political System*. (Washington D.C: American Enterprise Institute).
- Heclo, Hugh 1989. "The Emerging Regime" i Harris & Milkis (red.) *Remaking American Politics*. (Boulder, San Francisco och London: Westview Press).
- Heinz, John P. & Laumann, Edward O. & Nelson, Robert L. & Salisbury, Robert H. 1993. *The Hollow Core. Private Interest in National Policy Making*. (Cambridge, Mass: Harvard University Press).
- Hermansson, Jörgen & Laurin, Urban & Nordfors, Lennart & Westholm, Anders 1985. *Riksdagen och de organiserade intressena*. (Uppsala: Uppsala Universitet, Statsvetenskapliga institutionen).
- Hermansson, Jörgen 1993. *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. (Stockholm: Norstedts Juridik).
- Hermansson, Jörgen & Svensson, Torsten & Thelander, Mia & Öberg, PerOla 1995. *Politiska institutioner och strategiskt agerande. Projektansökan till Riksbankens Jubileumsfond*. Reviderad version inför forskningsseminariet vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala den 4/12 1995. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
- Hernes, Gudmund 1982. *Magt og avmagt*. 2 opplag. (Oslo: Universitetsforlaget).
- Hoefer, Richard 1996. "Swedish Corporatism in Social Welfare Policy, 1986-1994: An Empirical Examination" i *Scandinavian Political Studies*, vol. 19, nr 1, s. 67-80.
- Holmberg, Sören & Weibull, Lennart 1996. "Föränderligt förtroende" i Holmberg & Weibull (red.): *Mitt i nittiotalet*. SOM-undersökningen 1995. SOM-rapport nr 16. (Göteborg: Göteborgs universitet, SOM institutet).
- Johansson, Ursula 1995. *Kön och makt i förvaltningsapparaten. En jämförelse mellan Arbetslivsfonden i fyra län*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 9. Arbetslivsfonden. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
- Karvonen, Lauri & Sälle, Per (red.) 1995. *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*. (Dartmouth: Aldershot).
- Knight, Jack & Johnson, James 1994. "Aggregation and Deliberation: On the Possibility of Democratic Legitimacy", *Political Theory*, vol. 22, s. 277-296.
- Lautmann, Johan 1996. *Arbetslivsfonden: En kaderförvaltning? En studie av organisations- och förvaltningsstyrningen av Arbetslivsfonden*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 3. Arbetslivsfonden. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
- Lewin, Leif 1991. *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*. (Oxford: Oxford University Press).
- Lowi, Theodore J. 1995. *The End of the Republican Era*. (Norman and Lodon: University of Oklahoma Press).
- Lundquist, Lennart 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. (Lund: Studentlitteratur).
- Manin, Bernard 1987. "On Legitimacy and Political Deliberation", *Political Theory*, vol. 15, no. 3, s. 338-368.

- Mansbridge, Jane 1992a. "A Deliberative Perspective in Neocorporatism", *Politics & Society*, vol. 20 nr 4 s. 493-505.
- Mansbridge, Jane 1992b. "A Deliberative Theory of Interest Representation" i M. P. Petracca (red.) *The Politics of Interests. Interest Groups Transformed*. (Boulder, San Francisco & Oxford: Westview Press).
- March, James & Olsen Johan P. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" i *American Political Science Review*. Vol. 78, s. 734-749.
- Marcusson, Katja 1996. *Att uppvakta statsråd*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 13. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
- Micheletti, Michele 1984. "Arbetsmarknadsorganisationer och politik" i Frängsmyr, Hägg och Rydén (red.): *Kan Sverige styras? Att förstå och styra samhället*. (Stockholm: SNS).
- Micheletti, Michele 1994. *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. (Stockholm: Publica).
- Milkis, Sidney M. 1989. "The Presidency, Policy Reform, and the Rise of Administrative Politics" i Harris & Milkis (red.) *Remaking American Politics*. (Boulder, San Francisco och London: Westview Press).
- Miller, David 1993. "Deliberative Democracy and Social Choice" i Held (red): *Prospects for Democracy. North, South, East, West*. (Cambridge: Polity Press).
- Milward, H. Brinton & Wamsley, Gary L. 1984. "Policy Subsystems, Networks and the Tools of Public Management" i Eyestone (red): *Public Policy Formation*. (Greenwich, Conn, USA: Jai Press).
- Moe, Terry 1989. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy" i E. Williamson (red.) *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. (Oxford: Oxford University Press).
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. (New York: Aldine-Atherton).
- Nyqvist, Charlotta 1996. *Organisationernas inflytande efter avkorporatiseringen*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 4. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
- Olsen, Johan P. 1990. *Demokrati på svenska*. (Stockholm: Carlssons).
- Pateman, Carol 1986. "Social Choice or Democracy? A Comment on Coleman and Ferejohn", *Ethics* 97, s. 39-46.
- Pressman, Jeffrey L & Wildavsky, Aron 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. (Berkeley: University of California Press).
- Peters, B. Guy 1995. *The Politics of Bureacracy*. Fourth Edition. (New York: Longman).
- Petersson, Olof & Westholm, Anders & Blomberg, Göran 1989. *Medborgarnas makt*. (Stockholm: Carlssons).
- Petersson, Olof 1989. *Maktens nätverk*. (Stockholm: Carlssons).
- Petersson, Olof & Söderlind, Donald 1992. *Förvaltningspolitik*. (Stockholm: Publica).
- Petersson, Olof 1991. *Makt. En sammanfattning av maktutredningen* (Stockholm: Allmänna förlaget).
- Petersson, Olof 1993. *Svensk politik*. (Stockholm: Publica).
- Petersson, Olof 1994. "Ett genmäle om demokratiteori" i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 2 s. 207-208.
- Petersson, Olof & Hermansson, Jörgen & Michele Michelletti & Westholm, Anders 1996. *Demokrati och ledarskap*. Demokratirådets rapport 1996. (Stockholm: SNS).
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).

- Riker, William H. 1982. *Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. (Prospect Heights, Illinois: Waveland Press, Inc.).
- Rokkan, Stein 1967. "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism" i R.A. Dahl (red.) *Political Oppositions in Western Democracies*. (New Haven and London: Yale University Press).
- Rothstein, Bo 1985. "Managing the Welfare State: Lessons from Gustav Möller", *Scandinavian Political Studies* vol. 8. s. 151-170.
- Rothstein, Bo 1992. *Den korporativa staten*. (Stockholm: Norstedts)
- Rothstein, Bo 1994. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. (Stockholm: SNS).
- Rothstein, Bo 1995. *The Social Democratic State. The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reform*. (Pittsburgh and London: University of Pittsburgh Press).
- Jordan, Grant & Schubert, Klaus 1992. "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels" i *European Journal of Political Research* 21: 7 – 27.
- Searing, Donald D. 1991. "Roles, Rules and Rationality In the New Institutionalism", *American Political Science Review* vol. 85. nr 4. s. 1239-1260.
- Streeck, Wolfgang & Schmitter, Philippe C. 1991. "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interest in the Single European Market" i *Politics & Society* 19, no 2, 133-164.
- SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*. Huvudbetänkande från Verksledningskommittén.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*.
- SOU 1993:58. *Myndigheternas styrelseledamöter. Resultat från en enkätundersökning genomförd hösten 1992*.
- Svärd, Sven-Erik 1982. *Icke-beslut – maktens andra ansikte*. Fackföreningsundersökningen 6. Skrift. utg. av Statsvetensk. fören. i Uppsala, nr 91. (Stockholm: Norstedts).
- Thompson, Dennis F 1983. "Bureaucracy and Democracy" i G. Duncan (red.) *Democratic Theory and Practice*. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tidestav, Kristina 1996. *Har tjänstemännen för stor makt i målstyrda myndigheter? En studie av brukarnas upplevelser och åsikter om Arbetslivsfonden*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 6. Arbetslivsfonden. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
- Tilton, Tim 1990. *The Political Theory of Swedish Social Democracy. Through the Welfare State to Socialism*. (Oxford: Clarendon Press).
- Toqueville, Alexis de 1966. *Democracy in America*. Edited by J.P. Mayer and Max Lerner. A new translation by George Lawrence. (New York: Harper & Row).
- Tullock, Gordon 1965. *The Politics of Bureaucracy*. (Washington: Public Affairs Press).
- Vaverka, Joakim 1996. *Demokrati i förändring. En studie av lobbying mot kommunikations- arbetsmarknads- och jordbrukssektorerna i Sverige*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 12. Det trafikpolitiska fallet. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
- Verba, Sidney & Kelman, Steven 1987. *Elites and the Idea of Equality. A Comparison of Japan, Sweden and the United States*. (Cambridge: Harvard University Press).
- Wilson, Woodrow 1887. "The Study of Administration" i *Political Science Quarterly*, no 2 (June 1887).
- Wilson, Frank L. 1990. "Neo-corporatism and the Rise of New Social Movements" i Dalton och Kuechler (eds): *Challenging the Political Order. New Social and Political Movements in Western Democracies*. (Cambridge: Polity Press).

- Westerståhl, Jörgen & Persson, Mårten 1975. *Demokrati och intresserepresentation*. (Motala: Liber).
- Westerståhl, Jörgen 1994a. Recension av bl.a. Peterssons Svensk politik i *Statsvetenskaplig Tidskrift* nr 1 s. 97-101.
- Westerståhl, Jörgen 1994b. "En kommentar" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* nr 2, s. 208-209.
- Wockelberg, Helena 1996. *Verksledningsdebatten. En analys av partiers och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 11. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
- Yates, Douglas 1982. *Bureaucratic Democracy. The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).
- Åmark, Klas 1988. "Sammanhållning och intressepolitik. Socialdemokratin och fackföreningsrörelsen i samarbete och på skilda vägar" i Misgeld & Molin & Åmark (red.): *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*. (Stockholm: Tidens).
- Öberg, PerOla 1994. *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*. (Uppsala: Acta Univ. Ups., Skr. utg. 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.*

