

## **Korporatismens död**

Svenska Arbetsgivareföreningens avhopp från  
ämbetsverkens styrelser

Jonas Bergström

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>1. Inledning</b>	<b>1</b>
1.1. Syfte	1
1.2. Diskursgenomgång	4
1.3. Hypotes	9
1.4. Material	17
1.5. Disposition	18
<b>2. Det ändrade perspektivet</b>	<b>19</b>
2.1. Den Tarschyska utredningen	19
2.2. Verksledningskommittén	24
2.3. De förvaltningspolitiska utredningarna	30
2.4. Förvaltning i förändring	31
2.5. SAFs reaktioner och argument	36
2.5.1. Reaktionen	36
2.5.2. Argument	39
<b>3. Systematisering</b>	<b>42</b>
3.1. Makten och härligheten i evighet?	42
3.2. Frågeställningarnas slutgiltiga besvarande	51
3.3. Sammanfattning och slutsatser	52
<b>Käll- och litteraturförteckning</b>	<b>55</b>

# 1. Inledning

## 1.1. Syfte

I Sverige är den i särklass vanligaste ledningsmodellen för de statliga ämbetsverken lekmannastyrelsen, även om styrelsens befogenheter och sammansättning skiftar både mellan de olika verken och över tid. Dess förekomst som ledningsmodell för de statliga verken är en relativt sen företeelse. Den första lekmannastyrelsen inrättades 1909 i samband med att Vattenfallsstyrelsen bildades, men det var först vid tiden för andra världskriget som modellen fick sitt allmänna genombrott.<sup>1</sup> Modellens segertåg under 1900-talet kan bland annat ses som ett uttryck för en misstro mot de professionella tjänstemännens lämplighet att ensamma leda de centrala ämbetsverken.<sup>2</sup>

Dessa lekmannastyrelser har i flera fall fått en korporativ sammansättning. Starka intresseorganisationer har tagit plats i styrelserna. Vissa styrelser, till exempel Arbetsmarknadsverkets (AMV) centrala och regionala, har haft en oerhört stark ställning på sina respektive områden. Men 1992 händer någonting intressant som helt avviker från det historiska mönstret. En intresseorganisation, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), drar tillbaka samtliga sina representanter från de statliga styrelserna. Man tar enligt egen utsago ett "farväl till korporatismen". De borgerliga partierna som sitter i regeringsställning fullföljer sedan SAFs beslut genom att, med hänvisning till att de fackliga organisationerna har förlorat sin viktigaste motpart, helt enkelt tvinga ut även dessa. Nya styrelser tillsätts sedan med företrädesvis politiker i. På vissa områden upprättas rådgivande nämnder där arbetsmarknadens parter, inklusive SAF, tar plats. Organisationerna finns alltså kvar i ett partssammansatt organ men deltar inte i själva beslutet. En av grundpelarna i den så kallade svenska modellen har på bara ett år försvunnit. Det man bör lägga märke till i sammanhanget är dessutom den viktiga utgångspunkten att det inte är staten som avvecklar samarbetet, det är ingen opinionsstorm mot organisationernas representation utan det är en intresseorganisation som själv väljer att tacka nej till ett inflytande över implementeringen av offentliga beslut. Avhoppet leder till att de tidigare traditionellt förankrade korporativa styrelserna faller ihop samtidigt som

---

<sup>1</sup> SOU 1985:40, s. 103 ff

<sup>2</sup> Söderlind & Pettersson 1988, s. 58.

Arbetsmarknadsverket, genom massarbetslösheten, utsätts för ett större tryck än någonsin under sin mångåriga historia.

För de centrala ämbetsverken innebär det att man i dess såväl centrala som regionala styrelser inte längre skulle ha ledamöter som formellt utsetts av och ansetts representera vissa specifika parter och intresseorganisationer. Istället skulle regeringen utse ledamöter som på ett personligt mandat ansvarade inför regeringen för sitt styrelseuppdrag.

Intresseorganisationernas speciella ställning inom svensk statsförvaltning skall emellertid inte enbart ses som en teknisk representationsprincip. Det finns goda argument för att den istället skall ses som uttryck för en specifik svensk politisk kultur vad gäller statens förhållande till intresseorganisationerna. Förhållandet har byggt på att staten arrangerat sin intervention på olika områden, till exempel arbetsmarknadspolitikens, så att de organiserade klassintressena givits ett dominerande inflytande över politikens utformning och dess implementering. Som en viktig bieffekt har man också fått till stånd relationer mellan parterna präglade av samarbete om än inte samsyn.<sup>3</sup> SAFs beslut att lämna verksstyrelserna 1991 kan därför uppfattas som ett symboliskt slut på en viss bestämd epok i den svenska politiska historien i allmänhet och för relationen mellan staten och arbetsmarknadens parter i synnerhet.

*Syftet med uppsatsen är således att förklara Svenska Arbetsgivareföreningens utträde från de statliga styrelserna och därmed en viktig del av den svenska modellens fall.*

Meningen är att få en förklaring till att en organisation lämnar ett så viktigt maktmedel och träder ur en korporativ modell. En förklaring i den här meningen kan aldrig vara heltäckande. Samtliga argument som en organisations medlemmar kan ha känt för och emot ett visst beslut kan inte kartläggas. Det jag skall försöka göra är att spåra orsakerna till utvecklingen och hur det kommer sig att SAF handlade som de gjorde. Min ambition ligger egentligen närmare förståelsen av ett visst händelseförlopp än det exakt förloppet med orsak och verkan. Det är också min förhoppning att denna studie av den svenska förvaltningskorporativa modellens nedmontering skall ge en grundläggande förklaring av dess tidigare mekanismer och funktionssätt. Vad som fick den att hålla samman och vad som fick den att falla i sär. Att en intresseorganisation självmant ger upp ett omfattande inflytande får ses som exceptionellt med tanke på att dess uppgift är just att driva medlemmarnas krav. Bo Rothstein skrev så sent som 1991, mindre än ett år före modellens fall:

---

<sup>3</sup> Rothstein 1992, s. 343 ff.

SAF [...] har ännu inte dragit tillbaka några representanter från de ovan nämnda myndighetsstyrelserna och kommer troligen inte göra detta inom överskådlig tid. En ensidig nedrustning av den korporativa representationen är inte särskilt sannolik.<sup>4</sup>

Konstaterandet visar på det egentligen osannolika och oförutsägbara i SAFs avhopp från de statliga styrelserna.

Jag koncentrerar mig i uppsatsen på de statliga styrelserna i allmänhet och Arbetsmarknadsverkets styrelser i synnerhet. Skälen är flera:

För det första måste minst ett enskilt verk studeras då man för att få en uppfattning om styrelsernas sammansättning och befogenheter måste se både på Verksförordningen och på respektive ämbetsverks instruktion. En studie av ämbetsverken i allmänhet skulle enbart leda till en studie begränsad till förändringarna i Verksförordningen. Man riskerar alltså att missa de centrala delarna av styrelsernas funktion. Att jag sedan enbart väljer ett verk beror på framställningens tidsmässiga begränsning.

För det andra har ett internationellt sett unikt drag i den svenska politiken under epoken med förvaltningskorporatism varit den aktiva arbetsmarknadspolitiken och inom få områden har den korporativa representationen varit så omfattande. Man kan med visst fog säga att just arbetsmarknadspolitiken har varit den svenska korporatismens fokuspunkt. Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) styrelse har haft en unik maktställning i svensk politik och politikerna överlät detta maktcentrum helt i arbetsmarknadens parter händer. Nils Elvander skriver att verket har en mycket stark ställning och att dess självständighet är större än andra ämbetsverks. Vägen till inflytande på arbetsmarknadspolitiken går via AMS. Organisationerna som är representerade i AMS styrelse har en starkt gynnad position.<sup>5</sup>

För det tredje har SAF varit representerade både i verkets centrala, regionala och lokala styrelser. Uppsatsen kommer visserligen enbart behandla de centrala och regionala styrelserna men skälet är viktigt för att visa på verkets starka karaktär av partsrepresentation.

Dessutom torde AMVs styrelser vara de som SAF hade svårast att lämna med tanke på verkets starka ställning på organisationens eget huvudområde, arbetsmarknaden.

---

<sup>4</sup> Svenska Arbetsgivareföreningen 1991, s. 60.

<sup>5</sup> Elvander 1969, s. 239.

## 1.2. Diskursgenomgång

Om det är många forskare och författare som har diskuterat den svenska modellens fall så är det få som har diskuterat SAFs ensidiga avhopp från de statliga styrelserna. De tre mest framträdande är Leif Lewin, Michele Micheletti och Hans DeGeer. Deras tre i sig olika förklaringsansatser kommer här att gås igenom i nämnd ordningen.

Lewin skriver i sin bok *Samhället och de organiserade intressena* om korporativismens lossnande grepp. Han menar att det bottnar i den ekonomiska stagnationen på 1970-talet som skapade en besvikelse. När arbetarna såg att de inte bara förlorade den reallöneökning de vant sig vid, utan också att deras relativa löneandel minskade gentemot andra grupper, upphörde den gamla klasskompromissen att gälla och strejkerna sköt fart igen. En lugn och stadig förbättring av arbetarnas ställning årtionde efter årtionde förbyttes i en politik av ryckighet mellan radikala framstötter och åtföljande besvikelser, löneexplosioner och vidgade klyftor, inflationsbrasor och ekonomisk stagnation.

Lewin skriver att klasskompromissens upphörande ledde till två konsekvenser. Den ena var att det politiska initiativet gled över till motståndaren vilket ledde till att SAF, mot Landsorganisationens (LO) beräkningar, valde att demontera den korporativa centralismen när den motverkade deras intresse. Uttåget blev då ett strategiskt beslut som syftade till att vrida vapnen ur händerna på löntagarfundsanhängarna. Man trodde att det i längden skulle bli omöjligt att enbart rekrytera ledamöter till myndigheternas styrelser enbart från den fackliga sidan.

Den andra konsekvensen, enligt Lewin, kom av att statsmakterna intervenerade allt större delar av parternas domäner genom olika typer av lagstiftning på områden som parterna tidigare förhandlat om. Lagstiftningsshotet, som var en viktig förutsättning för den maktbalans och kompromisspolitik som präglade relationerna mellan parterna under den svenska modellens storhetstid, underminerades därmed. Parlamentariska beslut ersatte korporativa förhandlingar på arbetsmarknaden och både parter fick allt mindre att hämta från den korporativa kanalen.<sup>6</sup> SAF upplevde sig allt mer medverka till en utveckling som systematiskt gynnade motståndarna, det vill säga fackföreningarna. Korporatism blev liktydig med den fackliga strategin att med statsmakternas hjälp flytta fram positionerna på kapitalägarnas bekostnad.<sup>7</sup>

Lewins förklaringsansats håller inte riktigt vad gäller SAFs deltagande i de statliga styrelserna. Det första och mest banala är att SAFs utträde ur de statliga

---

<sup>6</sup> Lewin 1992, s. 119.

<sup>7</sup> Ibid. s. 104 f.

styrelserna inte sker förrän 1 januari 1992. Vid denna tidpunkt är löntagarfonderna redan på god väg att upplösas.

För det andra grundar Lewin sin tes på inte enbart förvaltningskorporativism utan i hans benämning ligger många fler aspekter av begreppet. Han tar även med medverkan i kommittéarbete, remissarbete och verksstyrelser, på lokal nivå och genom överenskommelser. Teorin utgår från samtliga korporativistiska arrangemang och skiljer inte ut deltagandet i styrelser som något specifikt. Hans slutsatser gäller framförallt förhållandet på arbetsmarknaden där de tidigare framförhandlade korporativa reglerna ersattes av parlamentariskt fattade beslut. Om slutsatserna skall gälla även SAFs deltagande i verksstyrelserna så skulle de statliga verken allt mer detaljstyras från riksdag och departement och på så sätt inskränka SAFs handlingsfrihet. Lewin påvisar inte i det i sin bok och jag har inte kunnat hitta belägg för det någon annanstans i litteraturen.

Det är möjligt, men inte troligt att det sambandet som Lewin tar upp föreligger men det som framförallt saknas i Lewins framställning är viktiga kausala mekanismer för att förklara händelseförloppet. När två händelser följer på vartannat behöver det inte betyda att de med nödvändighet har ett kausalt samband. Att som Lewin gör genast sätta ett samband mellan den ekonomiska krisen på 1970-talet och SAFs utträde ur styrelserna kan i bästa fall vara sant men för att fastställa kausaliteten behövs fler förklarande mekanismer.<sup>8</sup>

En behandling av SAFs utträde ur de statliga styrelserna bör främst behandla förvaltningskorporatismen som någonting speciellt. SAFs inställning har givetvis en koppling till organisationens ställning och arbete på andra delar i samhället men att enbart ta hänsyn till den strukturella sidan av organisationens utträde gör att förklaringen inte blir fullständig. Den annars så rationalitets- och aktörsinriktade<sup>9</sup> Lewin ger dessutom här en strukturell förklaring till händelseförloppet och undervärderar de enskilda aktörernas påverkan på händelseförloppet. Enligt Lewins synsätt är SAFs utträde ur de statliga styrelserna en direkt och deterministisk följd av den ekonomiska stagnationen på 1970-talet. Aktörernas handlingsfrihet spelar en allt för underordnad roll.

Micheletti har försökt förklara avkorporatiseringen av Sverige i en teori vars tyngdpunkt ligger på en strukturell ansats. I sin bok *Det civila samhället och staten Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik* ställer hon upp sju olika förklaringsansatser för avkorporatiseringen:

---

<sup>8</sup> För diskussion se Elster 1989, s. 4.

<sup>9</sup> Se t.ex. Lewin 1984, s. 21 f.



- 1.) Sammanbrott för den svenska modellens maktstruktur. En ökad heterogenering av samhället som dels har löst upp de ekonomiska blocken som låg till grund för det korporativa samhället och ökat den interna oenigheten inom organisationerna.
- 2.) Nedgång för konsensus. De största politiska partierna har olika uppfattningar i avgörande frågor. I dessa frågor fanns tidigare en konsensus mellan de viktigaste politiska aktörerna. Det konfliktundvikande draget håller på att försvinna från den svenska politiska kulturen.
- 3.) Styrbarhetsproblem. En frustration från politikerna över svårigheten att nå överenskommelser med medborgarsammanslutningarna i de utredningar som arbetar med reformering av t.ex. jordbruks- och skattepolitik.
- 4.) Ansvarighet. Frågor restes om vem som egentligen var ansvarig för statliga myndigheter och deras beslut. Även inom organisationer skapade detta interna problem med ansvarighet inför medlemmarna. Vilket i sin tur ledde till otydliga intresseartikuleringar. SAF, och SACO, ansåg att korporativistisk samverkan var till skada för både det civila samhället och staten. SAF hoppade som en följd av den slutsatsen av de statliga styrelserna. Nämnas här bör också att SAF inte argumenterade för att medborgarsammanslutningarnas inflytande över statliga myndigheterna skulle försvinna. SAF betonade istället att man fortfarande önskade nära band till myndigheten men utan att förhållandet reglerades av staten.
- 5.) Nytt ekonomiskt tänkande. Den keynesianska politiken med full sysselsättning byttes mot en tillgångsstimulerad ekonomisk politik vilket innebar att det inte längre var nödvändigt att innesluta fackföreningarna i samverkan om antiinflationära lönepolitiska planer. Den ekonomiska politiken behövde inte längre korporativistiska relationer mellan stat, arbetsgivare och fackföreningar i form av inkomstpolitik. Hot om ekonomiska sanktioner har ersatt den tidigare plussumme-överenskommelsen.
- 6.) Nya politiska aktörer. Korporatism fungerar bra endast när det finns ett fåtal medborgarsammanslutningar av politisk betydelse. Nu är det mångsidighet som betecknar Sverige. Alla organisationer är intresserade av bättre kontakter med staten. Många unga söker sig också bort från medborgarsammanslutningarna. Förtroendet för de traditionella organisationerna har också sjunkit.

- 7.) Internationaliseringen. En ökad öppenhet och ett ökat internationellt samarbete har minskat betydelsen av den nationella arenan. På denna arena är det lobbying och opinionsskapande verksamhet som gäller.

Enligt Micheletti finns det mellan dessa sju orsaker olika samband. Objektiva förändringar i verkligheten har påverkat subjektiva uppfattningar av verkligheten och tvärtom. De underliggande skälen är ekonomiska förändringar och allmänna attityder som kräver acceptans för olikheter i samhället.<sup>10</sup>

När det gäller Michelettis förklaringsansatser så finns det invändningar. Micheletti behandlar korporativismen i sin helhet. Som jag tidigare påvisat bör förvaltningskorporativismen behandlas för sig när det gäller att förstå SAFs avhopp från de statliga verkens styrelser. Slutsatser som bottnar i hela det civila samhällets samarbete med staten blir för generella för att förklara en enskild organisations avhopp från ett forum för inflytande. Om Michelettis deterministiska tes stämmer borde ju samtliga organisationer hoppat av samtidigt. SAFs speciella skäl tas inte upp utom på en punkt. SAF skulle, enligt Micheletti, fått interna problem med ansvarigheten inför medlemmarna. Någon förklaring till varför dessa interna problem dyker upp just nu får man inte. SAF har ju deltagit i styrelserna i flera decennier. Tesen har sina poänger även om det också här saknas viktiga kausala mekanismer och jag har anledning att återkomma till den senare.

De Geer är inne på ett något annorlunda spår i sin bok *Arbetsgivarna. SAF i tio decennier*. Han menar att SAFs beslut bygger i huvudsak på ideologisk grund. Organisationen borde i ett mångfaldens samhälle stå fri från myndigheterna. SAF liknade sig vid företagens advokat som skulle stödja i processen men inte medverka i domslut.<sup>11</sup> Förklaringen är nog en av de mer naiva men tyvärr också en av de mer vanligt förekommande.<sup>12</sup> SAF är en intresseorganisation som skall tillvarata stora delar av det svenska näringslivets intressen. Att en sådan organisation av rent ideologisk skäl skulle tacka nej till ett stort inflytande över den statliga politikens genomförande är orealistiskt. SAFs och företagens historia visar på en betydligt mer pragmatisk och realpolitisk hållning än att de av rena principskäl tackar nej till inflytande i "mångfaldens samhälle". Dessutom visar den fortsatta historien att SAF genom till exempel lobbying inte direkt håller sig för god för att försöka påverka "domsluten". Resonemanget får dessutom en dubbel innebörd eftersom SAF gjorde undantag för och sitter fortfarande kvar i

---

<sup>10</sup> Micheletti 1994, s. 154 f.

<sup>11</sup> DeGeer 1992, s. 175.

<sup>12</sup> se även Arbetsmarknadsstyrelsen 1992, s. 215.

både arbets- och försäkringsdomstolen.<sup>13</sup> Någon förklaring till varför man just på dessa områden gör våld på sin ideologiska övertygelse ges inte. Någon ansats att sätta utträdet i relation till strukturella förändringar görs inte. DeGeers förklaring är intressant då det är den vanligaste förklaringen av SAFs avhopp. Jag vill dock inte helt förneka ideologins betydelse för en organisations avhopp men hur den skall behandlas kommer diskuteras längre fram.

DeGeers förklaring är intressant ur perspektivet att den i motsats till Lewins dito är aktörsinriktad. Där Lewin väljer att fokusera på strukturen fokuserar DeGeer istället på aktören. Lewin betonar, som innan poängterats, de stora samhällssystemens inverkan på SAFs utträde ur ämbetsverkens styrelser och förbiser på det sättet de enskilda aktörernas inverkan på händelseförloppet. DeGeer gör tvärtom och betonar den enskilda aktörens handlande som om SAF var isolerad från omvärlden. För att förstå en aktörs handlande kan man inte, även om man får tillräkna aktörerna en viss handlingsfrihet, helt frikoppla den från strukturerna. Ingen av författarna beträder den gyllene, och numera så vanliga medelvägen, att försäkra att man beaktar både aktörer och strukturer.

Tyngdpunkten hos författarna ligger på den strukturella situationen, utom hos De Geer som försöker förklara den enskilda aktörens handlingsutrymme och påverkan på den enskilda aktören. Han faller på att de strukturella sidorna av problemet får ett begränsat inslag samt att hans tes förefaller förenklad och ej i överensstämmelse med den empiriska verkligheten.

Inte de enda av ovanstående förklaringar håller, vilket jag har visat, ända ut. Ingen av dem fokuserar på SAFs avhopp som något unikt och ingen ser enbart till förvaltningskorporatismen utan försöker greppa över hela det korporati-vistiska Sverige samtidigt. Det unika i händelsen är att en intresseorganisation som har som högsta mål att påverka den förda politiken efter sina medlemmars önskemål hoppar av ett sådant maktcentrum för genomförandet av den offentliga politiken som de statliga styrelserna. För att få en lösning måste man se till de enskilda aktörernas situation. Aktörerna kan visserligen aldrig helt frigöra sig från strukturen. Många av de strukturella ansatser som tidigare framförts visar på en viktig utveckling men de förbiser utrymmet för individuellt handlande. Min mening är att uppsatsen skall försöka hantera samspelet mellan struktur och aktörer.

---

<sup>13</sup> se DeGeer 1992, s. 174.

### 1.3. Hypotes

När man behandlar SAFs avhopp från de statliga styrelserna måste man ta sin utgångspunkt i de korporativa teorierna och fokusera på vad som håller organisationerna kvar i systemet. Begreppet korporativism, eller korporatism med en något annorlunda term för samma sak, är ytterst svårfångat<sup>14</sup> och det är absolut inte min mening att här försöka reda ut den befintliga begreppsexercisen eller på något sätt bidra till densamma. Den empiriska verkligheten tenderar oftast till att bli både intressantare och mer användbar än en debatt om själva begreppet. Jag kan dock inte helt komma runt nödvändigheten av att på något sätt förklara begreppet korporativism, men jag kan begränsa denna förklaring till att inte ta upp den största delen av arbetet.

För det första skall, på grund av ordets starka negativa värdeladdning, klargöras vad som inte menas med korporativism. Med korporativism syftas, i uppsatsen, inte på dess användning som statsideologi i det fascistiska Italien utan meningen är främst att täcka in begrepp som ny- och liberalkorporativism.

Definitionen av korporativism innehåller flera aspekter men i första hand är det meningen att använda Leo Panitch beteckning som beskriver korporatism som:

a political structure within advanced capitalism which integrates organized socioeconomic producer groups through a system of representation and cooperative mutual interaction at the leadership level and mobilization and social control at the mass level.<sup>15</sup>

Till definitionen skall också göras det rothsteinska tillägget om att också andra grupper än producentgrupper kan innefattas i korporativa strukturer.<sup>16</sup>

Korporatism innebär att staten och vissa organisationer deltar i ett spel där båda parter har någonting som andra åtrår.<sup>17</sup> Organisationernas deltagande i genomförandet av offentlig politik kan ses som ett kontrakts- eller bytesförhållande mellan staten och organisationerna. Staten byter helt enkelt bort någonting för att få någonting i gengäld. Vad får då staten? I första hand får den legitimitet i genomförandedet.<sup>18</sup> Om det politiska systemet skall utöva ett kontinuerligt inflytande över medborgarna fodras en särskild typ av auktoritet

---

<sup>14</sup> I Elvander 1988, s. 18. konstaterar författaren följande om korporatismdiskursen: Den synes ” till stor del ha urartat till en begreppsutredande rundgång. ”

<sup>15</sup> Panitch 1980, s. 173.

<sup>16</sup> Rothstein 1992, s. 30 f.

<sup>17</sup> Öberg 1994, s. 23.

<sup>18</sup> Rothstein 1992, s. 345.

som bygger på legitimitet. När det gäller legitimitet för offentliga åtgärder och beslut så är det speciellt viktigt. Staten tvingar nämligen ibland på medborgarna sina åtgärder vilket till exempel inte sker på en marknad där individen själv kan välja.<sup>19</sup> Legitimitet är alltså nödvändigt för att staten skall kunna genomdriva sina åtgärder och omsätta de politiska besluten. Legitimitet handlar generellt om grunderna för det politiska systemets överlevnad. Tron på legitimitet är ett värdeomdöme som innebär att en offentlig makthavare har rätt att vidta åtgärder gentemot samhällsmedlemmarna som är skyldiga att lyda honom.<sup>20</sup>

Legitimiteten skapar organisationerna genom sitt deltagande i politikens genomförande på två sätt. Dels genom att representera sina medlemmar, det vill säga att framföra krav och dels genom att disciplinera medlemmarna om kraven är otillfredsställbara. Organisationerna måste alltså förmå de medlemmar som inte sluter upp bakom besluten att acceptera dem som legitima beslut och att bedriva eventuellt motstånd inom organisationernas konstitutionella gräns. Organisationens interna opposition måste då tillbakavisas, dämpas och helst uttraderas. Organisationens ledning skall inte enbart representera medlemmarna utan även förankra beslut och opinionsbilda.<sup>21</sup> Genom systemet har den svenska statsmakten kunnat genomföra ett antal reformer tack vare att organisationerna har varit villiga att ta på sig den legitimitetsskapande rollen i politikens implementering.<sup>22</sup> Ledningens uppgift att disciplinera medlemmarna bör inte ses, vilket är vanligt i populärdebatten, som ett förräderi mot organisationens medlemmar. Disciplinering skall istället ses som en förutsättning för organisationernas deltagande och möjlighet att påverka politiken.<sup>23</sup>

Intresseorganisationerna å sin sida gör inte det här gratis. De får i betalning inflytande över den offentliga politiken. Staten innehar normgivningsmakten och kan då tillmötesgå krav som organisationerna ställer. Dessutom kan staten påverka intresseorganisationernas förutsättningar genom att ställa resurser till förfogande. En betydelsefull fördel är den officiella status som organisationen får genom att de tillåts delta i beslutsprocessen.<sup>24</sup>

Utifrån ovanstående diskussionen skall en hypotes formuleras. Om SAF hoppar av de statliga styrelserna och man godtar bytesförhållandet som grunden för ett korporativt system är det rimligt att anta att staten inte har fullföljt sin del

---

<sup>19</sup> Lundquist 1992, s. 202.

<sup>20</sup> Lundquist 1991, s. 27 f.

<sup>21</sup> Öberg 1994, s. 24.

<sup>22</sup> Rothstein 1992, s. 345.

<sup>23</sup> Öberg 1994, s. 25.

<sup>24</sup> Ibid. s. 23

av ”avtalet”. Antingen har de statliga styrelserna eller SAF relativt tappat i inflytande. Hypotesen blir då:

*Svenska Arbetsgivareföreningen lämnar de statliga styrelserna som en reaktion på att de hade fått sitt inflytande i de statliga styrelserna kraftigt försämrat eller rent av borttaget.*

Fokus skall ligga på den delen av korporatismen som kallas förvaltningskorporatism, det vill säga när organisationerna deltar i den offentliga förvaltningens implementering av politiska beslut. För att underlätta en falsifiering av hypotesen ställs ett antal mindre frågeställningar upp. De två första frågeställningarna behandlar i första hand SAFs inflytande i de förvaltningskorporativa organen medan den sista behandlar organisationens beteende. Den tredje frågeställningen behandlar då främst den andra sidan av händelsen det vill säga hur SAF har agerat.

- a) Har hela styrelsens inflytande minskat? Styrelsen som helhet har i så fall förlorat i inflytande till någon annan instans till exempel generaldirektör eller departement.
- b) Har SAFs inflytande i styrelserna minskat relativt? Detta kan ha skett genom att arbetet i styrelserna har omformats på ett sådant sätt att det gynnat andra aktörer än SAF.
- c) Har SAF insett och reagerat på dessa förändringar? Här blir det då viktigt att se till organisationens egen inställning.

Den empiriska undersökningen kommer att ta sitt avstamp i början av 1980-talet av främst två skäl. För det första är det vanligt att härleda SAFs ideologiska förnyelse till SAFs stämma 1980. Den brukar ses som en vändpunkt för organisationens ideologiska nydaning. För det andra måste en undersökning av förvaltningens förändring av nödvändighet ta avstamp i det förvaltningspolitiska förändringsarbetet som började vid denna tidpunkt med bland annat inrättandet av ett civildepartement och två förvaltningspolitiska utredningar.

För att besvara frågeställningarna a och b behövs, för att öka falsifierbarheten i analysen, en begreppsapparat eller modell för att ”mäta” en enskild aktörs inflytande eller makt i styrelserna. Maktbegreppet är ett i sig väldiskuterat fenomen inom statskunskapen. Begreppet är i sig svårfångat och precis som när det gällde korporatismbegreppet så är det inte min mening att i den här uppsatsens högst begränsade utrymme både i tid och rum försöka reda ut den

begreppsdebatten eller att bidra till den. En utgångspunkt för maktbegreppet skall formas. I uppsatsen sätts ett likhetstecken mellan begreppen makt och inflytande. Vissa författare gör visserligen en skillnad mellan dessa två begrepp där makt ses som ett specialfall av inflytande<sup>25</sup>, men således inte undertecknad.

I den norska *Maktutredningen* tar *Gudmund Hernes* upp en diskussion om maktbegreppet. Hernes menar att makten har "to ansikter". Det ena ansiktet utmärks av vilja, förmåga att sätta mål och få dem genomförda. Tyngdpunkten läggs vid avsikter som man försöker transformera till resultat. Perspektivet lägger tyngden på människorna. Det andra ansiktet utmärks av ödet, antingen uttrycker det en styrreaktion eller slump och tillfällighet. När resultatet inte blir som avsikten läggs vikten vid orsaker. Perspektivet ligger på ödet.

Hernes tar här utgångspunkt i den tradition som ser makt som viljeutövande vilket i sig skulle passa bra för en analys av SAFs ställning i styrelserna. Det är inte heller bara personer som kan ha mål utan också organisationer som företag, offentliga ämbetsmannakårer, föreningar, sammanslutningar etcetera. För att få en gemensam benämning kallar han dem för aktörer.

I Hernes teori ingår sju strategier för hur makt kan ökas. Dessa skulle då kunna lägga grunden till analysapparaten. De fyra första strategierna kan på ett enkelt sätt sammanfattas i en fyrfältare.

Figur 1. *Fyra strategier för att öka sin makt.*

	Intresse	Kontroll
Egen	1. Minska	2. Öka
Andras	3. Öka	4. Minska

1. En aktör kan öka sin makt genom att minska sitt intresse för det som andra kontrollerar. På så sätt minskar aktören sitt beroende av den andra aktören. Ett exempel skulle vara att katolska kyrkan försöker begränsa utomståendes inflytande över dess angelägenheter genom att förbjuda giftermål för sina tjänare.

---

<sup>25</sup> Petersson 1991, s. 6.

2. En aktör kan öka sin makt genom att öka sin kontroll över det som andra är intresserade av. Exempel här är när en fackförening svetsar samman alla yrkesverksamma på ett område.
3. En aktör kan öka sin makt genom att öka andras intresse för det han kontrollerar. Exempel här är opinionsbildning, vanligt är intern opinionsbildning inom organisationer.
4. En aktör kan öka sin makt genom att minska andras kontroll över sina intressen. Man kan skaffa sig fler alternativ. Till exempel kan politiker skaffa sig fler möjligheter genom att anlita flera konkurrerande experter.
5. En aktör kan öka sin makt genom att ändra på villkoren för bytet.
6. En aktör kan öka sin makt genom att ändra dagordningen för de saker som skall bestämmas.
7. En aktör kan öka sin makt genom att ändra på vilka som skall vara med i uppgörelsen.

De olika strategierna kan givetvis kombineras.<sup>26</sup> Teorin skulle passa bra för att ligga till grunden för hypotesen som jag valt att arbeta efter. Dels genom att den tar fasta på makt som viljeutövande och förmåga att arbeta mot mål vilket passar problemområdet. Dels uttalar den även explicit att också organisationer inkluderas. Hernes maktbytesmodell används även av andra forskare inom området för att beskriva korporatism<sup>27</sup> och kan därför ses som relativt okontroversiell.

Uppställningen skall ligga till grund för ett kontrollerande av SAFs makt i de statliga verksamheterna. För att den skall vara praktiskt användbar behövs vissa modifieringar. För det första behandlar Hernes modell enbart hur makt ökas och inte, vilket vi antar är fallet, minskas. Det finns då två sätt att gå vidare. Ett sätt skulle vara att man skriver om Hernes strategier så att de blir bakvända. Det vill säga att utifrån hans genomgång skapa antiteser som talar om hur makt minskas. Det andra sättet är se till hur SAFs "motståndare" i bytet ökat sin makt. Efter noggrant övervägande har jag valt det första alternativet, att utifrån Hernes teori skapa antiteser för att på det sättet se hur SAFs makt har minskat. Detta framförallt för att undersökningen främst skall fokusera på SAF.

---

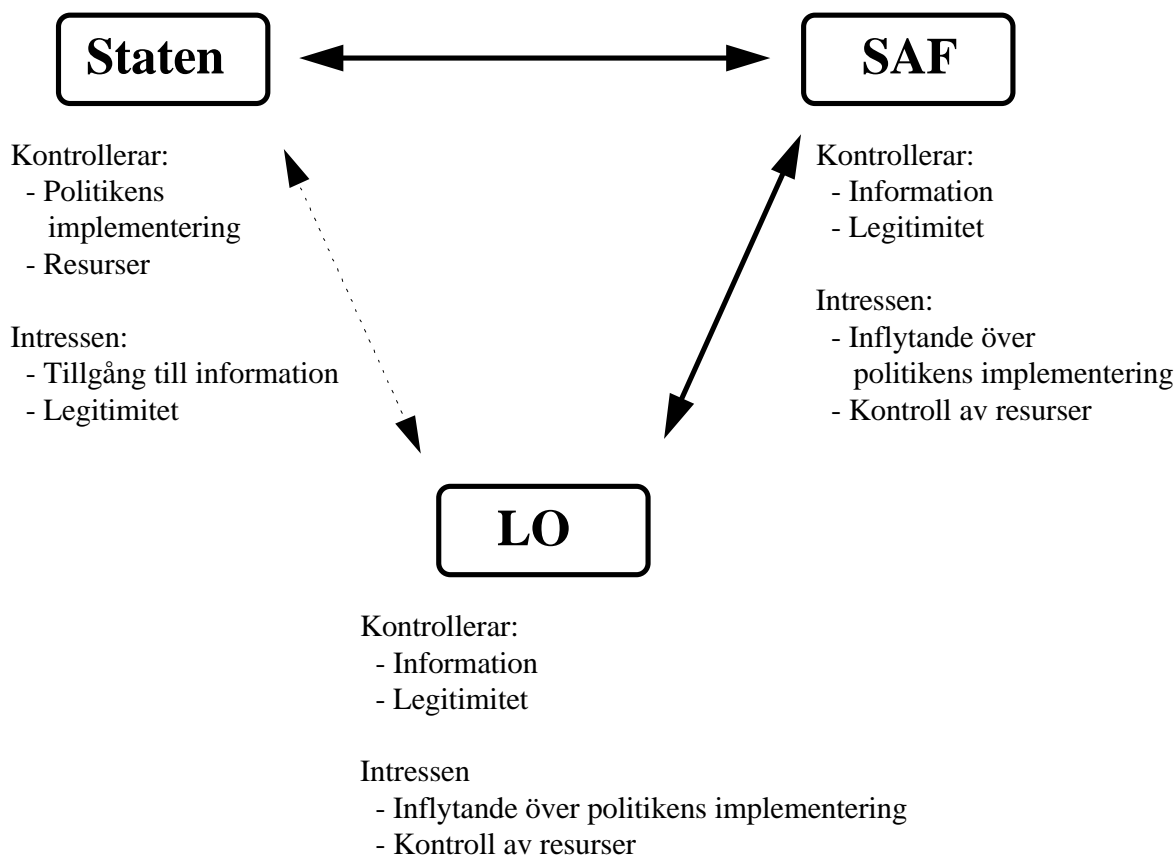
<sup>26</sup> Hernes 1982, s. 14 f.

<sup>27</sup> se till exempel Öberg 1994, s. 25 f.



Att vända på Hernes maktbytesmodell har efter kan anses både problematiskt och en hädelse mot Hernes, men när modellen ställts mot den empiriska verkligheten har inga problem som går att härleda till det uppstått. De problem, vilket visas i framställningen, som uppstått med modellen är främst visa överlappningar mellan de olika strategierna och motiven beror på att aktörerna inte själva använder sig av Hernes modell i sin argumentation. Trots det ger modellen en överblick och uppsplätning av aktörernas och strukturens förändringar som gör att den fungerar mycket bra i sammanhanget.

Figur 2. Aktörernas kontroll och intressen i relation till SAF.



Den andra modifieringen gäller att Hernes grundar sig på att det finns två aktörer medan det i styrelserna finns många fler om man skall räkna alla. I uppsatsen skall staten och LO, som är SAFs huvudmotståndare på arbetsmarknaden, ses som motståndare.

Hernes behandlar enbart en organisations inflytande och inte dess motiv. För att göra det måste ytterligare en dimension konstrueras innan den slutgiltiga analysapparaten spikas fast. Den av mig uppsatta hypotesen utgår från att SAF

har reagerat på ett händelseförlopp. Organisationen är drabbad av ett minskat inflytande och organisationens beslut är en reaktion på det. Den andra möjligheten är att SAF handlar strategiskt för att öka sitt inflytande eller rent utav undvika ett minskat inflytande. Handlingen blir då framåtblickande. Man vill uppnå eller undvika någonting. Om dessa två variabler kombineras med Hernes maktteori får vi fram 14 möjliga motiv som skall undersökas för att på så sätt underlätta ett faslifierande av tesen.

Figur 3. Analysschema för motiv

Hernes strategier	Reaktion	Strategi
1	1	2
2	3	4
3	5	6
4	7	8
5	9	10
6	11	12
7	13	14

Dessa motiv måste dock närmare beskrivas och operationaliseras. De som kan ses som motståndare blir då egentligen både staten i sin roll som huvudman för styrelserna och fackförbunden, först och främst LO, som motpart i styrelserna. Eftersom varje antistrategi, i fortsättningen enbart strategi, ger upphov till två motiv redovisas först varje strategi. Efter följer de två motiv som är knutna till

strategin i ordningen först motiv som reaktion och sedan motiv som framtidsblickande.

**Strategi 1.** En aktör kan få sin makt minskad genom att dess intresse för det andra kontrollerar ökar.

*Motiv 1.* SAF skulle i så fall reagerat på att man blivit mer beroende av att få inflytande över politikens implementering.

*Motiv 2.* SAF lämnar styrelserna för att minska sitt beroende av LO och staten.

**Strategi 2.** En aktör kan få sin makt minskad genom att de får minskad kontroll över det som andra är intresserade av.

*Motiv 3.* SAF skulle här då reagerat på att man tappat kontrollen över sina medlemmar och förlorat förmågan att legitimera implementeringen av politiken.

*Motiv 4.* SAF lämnar styrelserna för att undvika att tappa kontrollen eller öka kontrollen över det LO och staten är intresserade av.

**Strategi 3.** En aktör kan få sin makt minskad genom att andras intressen för det han kontrollerar minskar.

*Motiv 5.* SAFs tillvägagångssätt skulle i så fall vara en reaktion på att staten fått ett minskat intresse för det SAF kontrollerar.

*Motiv 6.* SAF lämnar styrelserna för att få LO och staten mer intresserade av det man kontrollerar.

**Strategi 4.** En aktör kan få sin makt minskad genom att andras kontroll över aktörens intressen ökar.

*Motiv 7.* SAFs handlande skulle då vara en reaktion på att dess "motståndare" ökade sitt inflytande över det som SAF är intresserat av, det vill säga politikens implementering.

*Motiv 8.* SAF lämnar styrelserna i syfte att försvaga andras position, det vill säga försvaga statens och LOs kontroll.

**Strategi 5.** En aktör kan få minskad makt genom att villkoren för bytet ändras.

*Motiv 9.* Det skulle då vara en reaktion på att villkoren för bytet, legitimitet mot inflytande, ändrades till SAFs nackdel.

*Motiv 10.* SAF lämnar styrelserna för att förändra villkoren för bytet.

**Strategi 6.** En aktör kan få sin makt minskad genom att dagordningen ändras för det som skall bestämmas.

*Motiv 11.* SAFs beslut skulle då vara en reaktion på att de frågor som beslutas i styrelserna förändras till SAFs nackdel.

*Motiv 12.* SAF lämnar styrelserna för att ändra på dagordningen.

**Strategi 7.** En aktör kan få sin makt minskad genom att vilka som skall vara med i uppgörelsen förändras.

*Motiv 13.* SAFs handlande skulle då vara en reaktion på att fler aktörer tillkommit i styrelserna.

*Motiv 14.* SAF lämnar styrelserna för att ändra på vilka som skall vara med i uppgörelsen.

Den i kapitel 1.3. uppsatta hypotesen skall nu bekräftas eller förkastas med hjälp av de tre mer specificerade frågeställningarna samt de från Hernes utmejslade strategierna och motiven. De tre frågeställningarna är i sig en uppspjälkning av hypotesen. De blir på det sättet tre villkor för att hypotesen skall stämma. För att hypotesen skall anses bekräftad bör de tre specificerade frågeställningarna besvaras jakande. De tre frågeställningarna skall också lägga grunden till det inledande kapitel 2.

Hernes strategier skall då användas till att analysera SAFs inflytande i styrelserna och de utifrån strategierna skapade motiven kartlägga de motiv som organisationen haft. Strategierna skall i första hand besvara frågeställningarna a och b medan de 14 motiven i första hand skall besvara frågeställning c. Men före själva analysen skall jag närmare beskriva de källor som använts.

## **1.4. Material**

Det är flera aktörers intentioner som behöver kartläggas. Den första och mest komplicerade aktören är SAF. Här har använts ett antal offentliga källor som SAF själv eller sådana till SAF närliggande företag har gett ut. Det är allt från rapporter från organisationens stämmor till politiska pamfletter. Vikten av källkritik blir här av stor betydelse då SAF skulle kunna tänkas ha dolda motiv för avhoppet eller vikta motiven annorlunda i sina öppna redovisningar för beslutet. Därför skall motiven vägas mot dels det historiska förloppet, dels mot andra från SAF mer fristående författares verk. En intervju med en företrädare för SAF har också gjorts speciellt i denna fråga. Företrädaren är Lars-Göran Redbrandt och var den inom SAF som utredde korporatismen. Han har i första hand hjälpt mig med att förklara de olika motivens inbördes förhållanden. SAF skall dessutom

inte enbart dömas på sitt eget material utan framförallt på organisationens reella handlande. Att enbart denna typ av offentliga källor används beror främst på att de icke-offentliga källorna inte går att få tag i och att ämnet trots den tid som har gått sedan SAFs utträde ur styrelserna tycks vara en känslig fråga för organisationen.

Här skall dessutom speciellt nämnas DeGeer som vad jag förstått har fått utstå mycket kritik för att han var allt för lydig mot "husbondens röst" men som man, trots att hans bok är utgiven av SAF, måste tillmäta en viss forskningsmässig integritet speciellt i kraft av sin professur vid Stockholms universitet och kvalitén i publikationen.

## **1.5. Disposition**

Uppsatsen börjar i kapitel två med att kronologiskt beskriva 1980-talets händelseförlopp inom området. I kapitel 2.1. till och med 2.3. visas på betydelsen av de två förvaltningspolitiska utredningarna som kom i början av 1980-talet. Här koncentreras främst på statens förändrade perspektiv för att klarlägga bakgrunden till 1987 års stora förvaltningspolitiska proposition. Propositionens betydelse kommer att diskuteras i kapitel 2.4. där även den förvaltningspolitiska utvecklingen sedan 1980 analyseras med tonvikt på de statliga verkens styrelser inflytande och sammansättning. Detta för att framförallt besvara frågan om styrelsernas och SAFs ändrade befogenheter och inflytande. I kapitel 2.5. kommer sedan SAFs egna argument för beslutet att träda ur de styrelserna redovisas och analyseras.

I efterföljande kapitel 3 kommer den analysapparat som tidigare beskrivits systematiskt användas för att besvara de tre frågeställningarna och slutgiltigen uppfylla syftet. Kapitlet är främst en systematiskt genomgång av det som framkommit i kapitel 2.

Uppläget är till för att ge en så kronologiskt sammanhängande bild som möjligt samtidigt som analysapparaten kommer till sin full rätt. Tyngdpunkten av analysen ligger på grund av det i kapitel 3 men, vilket skall påpekas, den uteblir för den skall inte från de tidigare kapitlen.

## 2. Det ändrade perspektivet

När det gäller att studera den formulerade problemställningen kan man se två huvudområden som löper likt röda trådar genom framställningen. Det första området är statens handlande och göranden, dess inställning till och tankar om de centrala ämbetsverkens styrning. Det andra är Svenska arbetsgivare-föreningens handlande och görande, dess inställning till organisationens medverkan i de statliga styrelserna. Dessa två områden kommer att bilda grunden för analysen. De tre första kapitlen kommer i första hand ta upp området som rör det första området och därmed de två första frågeställningarna:

- a.) Har hela styrelsens inflytande har minskat? Styrelsen som helhet har alltså förlorat i inflytande till någon annan instans till exempel generaldirektör eller departement.
- b.) Har SAFs inflytande i styrelserna relativt minskat? Det kan ha skett genom att arbetet i styrelserna har omformats på ett sådant sätt att det gynnat andra aktörer än SAF.

### 2.1 Den Tarschyska utredningen

Den 30 december 1976 tillsatte den ny tillträdde borgerliga regeringen en kommitté för att utreda frågan om bättre metoder för planering och hushållning i statsförvaltningen. 1979 fick utredningen tilläggsdirektiv om att göra en "förutsättningslös kartläggning av nu rådande rättsliga och faktiska förhållanden och av den utvecklings som lett fram hertill".<sup>28</sup> Statsrådet betonade särskilt att "undersökningens syfte i detta skede bör vara att endast att kartlägga de förändringar som har skett i den statliga förvaltningens organisation och mot bakgrund härav beskriva och analysera nu rådande förhållanden och problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndigheter"<sup>29</sup>. Ordförande i utredningen var dåvarande riksdagsledamoten Daniel Tarschys.

Förvaltningsutredningen slår i sitt betänkande *Politisk styrning - administrativ självständighet* redan från början fast att en bärande princip i det svenska statsskicket är att all offentlig maktutövning skall vara förenad med ansvarighet. Förvaltningsmyndigheterna är självständiga i förhållande till regeringen i enskilda

---

<sup>28</sup> Dir. 1979:33.

<sup>29</sup> loc.cit.

ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller kommuner eller som rör tillämpning av lag. I övrigt lyder de under regeringen.<sup>30</sup> Man konstaterar senare att från konstitutionella utgångspunkter finns det inga oöverstigliga hinder för en mycket omfattande och detaljerad styrning av den statliga förvaltningen. Skillnaden är att i praktiken gör regeringen inte fullt bruk av dessa befogenheter. Utredningen anser att förklaringen torde sökas i två med varandra sammanhängande omständigheter. Dessa är kapacitet och ambitioner. För det första har inte riksdagen eller regeringen den kapacitet som behövs för en mer omfattande styrning av förvaltningen. För det andra så har statsmakterna inte heller ambitioner att göra det. Man har istället försökt att förbehålla sig rätten att bestämma i större, mer principiella, frågor. Resultatet har blivit att allt fler offentliga avgöranden fattas av tjänstemän.

Utredningen utvecklar sedan fyra knippen av tendenser som har medverkat till att begränsa riksdagen och regeringens styrning av den statliga sektorn.

1. Förändringar som hör samman med den offentliga sektorns expansion. Här kommer tendenser som utveckling mot fler och större möjligheter, förvaltningens uppspjälkning i olika nivåer samt det växande bruket av ramlagstiftning och rambudgetering.
2. Utvecklingslinjer som har anknytning till tjänstemännens växande kompetens i såväl rättsligt som kunskapsmässigt hänseende.
3. Det ökade inslaget av lekmannadeltagande och framväxten av lekmannastyrelser.
4. Tendensen till styrning och påverkan av förvaltningen från andra krafter i samhället än riksdag och regering.<sup>31</sup>

Om lekmannastyrelser, som är uppsatsen problemområde, beskrivs tre olika motiv som framkommit vid skapandet av lekmannastyrelserna. Det första av dessa var sakkunskap. Myndigheterna skulle tillföras värdefull expertis och erfarenhet varigenom underlaget för myndigheternas beslut skulle breddas. Även samordning mellan myndigheter förs till denna kategori, det vill säga när sakkunskap tillförs från annan myndighet.

Det andra är partsrepresentation. De särskilt berörda intressena såsom klienter, konsumenter, näringsliv, kommuner, andra myndigheter och

---

<sup>30</sup> SOU 1983:39, s. 16.

<sup>31</sup> Ibid. s. 63 f.

arbetsmarknadens parter. Ett allmänt argument för det var att de grupper som närmast berörs av myndigheternas verksamhet skall ges särskilda möjligheter att föra fram sina synpunkter och att påverka myndigheternas agerande. Myndigheterna får då en bättre uppfattning av omvärldens krav samtidigt som de också får en möjlighet till förankring av sina beslut hos berörda grupper. Man har även hävdat att insatser som strider mot intressenternas rättskådning är svåra eller rent av omöjliga att genomföra. Vidare har man fört fram att partsrepresentation kan bidra till en bred uppslutning kring och en aktiv medverkan i förestående reformarbete.

Det tredje motivet är medborgerligt omdöme. Ofta anges ett förstärkt medborgarinflytande och en medborgarkontroll som grundläggande motiv för att inrätta lekmannastyrelser. Dessa motiven dyker oftast upp på politiskt och demokratiskt känsliga områden.<sup>32</sup>

Man fastslår att konsekvensen av dessa förändringar är att riksdagens och regeringens metoder att styra förvaltningen i allt större utsträckning förskjutits från materiell till strukturell styrning. Inflytandet är på många områden mer övergripande och indirekt. Med strukturell styrning menas att statsmakterna bestämmer hur statsförvaltningen skall vara uppbyggd och i vilken ordning beslut skall fattas. Genom dessa två typer av styrning, organisations- respektive procedurstyrning kan statsmakterna påverka vilka experter och vilka intressenter som skall beredas tillfälle att tillföra beslutsunderlag eller medverka i själva beslutsfattandet. Härigenom decentraliseras hanteringen av konflikter. Avvägningar som annars skulle ha skett i de högsta politiska organen skjuts istället ner till administrativa organ.

Utredningen menar att denna utveckling mot en mer strukturell styrning sannolikt är både nödvändig och mer ändamålsenlig när den offentliga sektorn tilltar i volym och komplexitet. Här sätter man också dagordningen inför sista kapitlet genom att konstatera att den fråga som återstår att diskutera är om förskjutningen av befogenheter har gått därhän att förvaltningsmyndigheterna i vissa avseenden har blivit immuna mot demokratisk styrning.<sup>33</sup>

I det sista kapitlet konstateras att flera problem som utredningen har blottlagt bottnar i en osäkerhet om de olika offentliga organens ansvar och befogenheter. Grunden finns i att den folksuveränitetsprincip som stadfästes i 1974 års regeringsform, och som innebär att de offentliga beslutsbefogenheterna överlämnas stegvis från riksdag till regering och från regering till förvaltning, ännu inte helt har kunnat tränga undan kvarlevorna av den gamla maktodelningsläran. Samtidigt har beslutskompetens överlåtits från en nivå till en

---

<sup>32</sup> Ibid. s. 85 f.

<sup>33</sup> Ibid. s. 93.



annan utan att det har konstruerats något system för redovisning och ansvarsutkrävande, vilket bidragit till att hela ansvarsfrågan fördunklats. På flera områden råder därför en påtaglig osäkerhet om vilka rättigheter och skyldigheter som följer med olika politiska och administrativa uppdrag. Denna osäkerhet gäller särskilt:

1. Regeringens ansvar för förvaltningens verksamhet.
2. Förvaltningsmyndigheternas verksamhet.
3. Utövandet av föreskriftsmakten.<sup>34</sup>

Det område som uppsatsen skall penetrera och främst uppmärksamma här är då nummer 2. Det finns en osäkerhet hur styrelserna bör vara sammansatta vilket beror på att styrelserna inte finns klart definierade i verksförordningen. Inga övergripande överväganden har gjorts utan införandet av lekmannastyrelser har genomförts successivt med en för varje styrelse enskild lösning vilket också bidragit till att ledamotsfunktionen aldrig varit klart definierad. Subjektiva rollföreställningar varierar kraftigt mellan olika styrelseledamöter. Ansvarsförhållandena ses som oklara. Dessutom är ledamöternas förhållande till förvaltningschefen oklart.<sup>35</sup>

De tre sidor långa slutsatserna är extra intressanta. Här försöker utredningen slå fast olika sätt att reducera förvaltningens ostyrbarhet. De skriver

Om de samlade effekterna [...] blir så starka att de politiska organens styrförmåga blir nedsatt, så kan det självfallet finnas skäl att vidta särskilda åtgärder för att stärka den demokratiska styrningen. Vad som står öppet är i huvudsak tre olika vägar: att återföra beslutskompetens till den politiska sfären och stärka dess styrkapacitet, att öka det politiska inslaget i förvaltningsmyndigheternas ledningsorgan eller att vidga samhällskontrollen underifrån genom kommunalisering eller ett ökat inslag av marknadsstyrning.<sup>36</sup>

Den andra vägen, att stärka det politiska inslaget i förvaltningsmyndigheternas ledningsorgan, kan nås genom att styrelserna får en mer renodlad politisk besättning, fristående styrelseordförande samt ett mer reellt inflytande från styrelsernas sida. Utredningen betonar ytterligare en gång att det svenska statsskicket bygger på *“ett fast samband mellan styrning och ansvar”*<sup>37</sup>. De konstaterar också att:

---

<sup>34</sup> Ibid. s. 95 ff.

<sup>35</sup> Ibid. s. 100 ff.

<sup>36</sup> Ibid. s. 106 f.

<sup>37</sup> Ibid. s. 104 ff.

Samtidigt förutsätter folkstyrelsen att statsförvaltningen arbetar i samstämmighet med riksdagen och regeringens intentioner. Blir den offentliga sektorn alltför svårstyrd hotas inte bara effektiviteten utan även legitimiteten i det demokratiska systemet.<sup>38</sup>

Det märks helt klart att utredningen är influerad av den debatt om ostyrbarhet som finns vid tidpunkten. Inte minst dess ordförande som tidigare författat flera böcker i ämnet.<sup>39</sup> Man konstaterar att man i utredningen har "*sökt belysa vissa frågor kring styrbarheten av den svenska statsförvaltningen*"<sup>40</sup>. Styrbarhet och ostyrbarhet är alltså de begrepp som sätter agendan för utredningens arbete. Kontrasten med den korporativa tanken är total. Den korporativa tanken utgörs av att legitimitet för politikens implementering skapas av att de intressen och grupper som berörs av den förda politiken också skall få delta och föra fram åsikter på den. Grunden ligger i olika syn på den demokratiska processen.

PerOla Öberg identifierar två demokratiideal som präglat den svenska förvaltningspolitiska debatten. Den ena sidan, här representerad av den Tarschyska utredningen, ser tanken om ansvarsutkrävande som den viktigaste demokratiska styrmekanismen. Tjänstemännen skall få klara regler av riksdag och regering att hålla sig till och sedan skall de ställas till ansvar om de inte följer dessa. Den andra sidan, som är mer förenlig med den korporativa tanken, utgår från idén om åsiktsrepresentativitet som den viktigaste tanken. Det är numera omöjligt och olämpligt att utforma detaljregler för förvaltningen. Utrymme måste finnas för varje myndighet att göra egna avväganden. När förvaltningen får en sådan politisk makt är det viktigt, inte minst av legitimitetsskäl, att myndigheterna leds av personer som återspeglar de värderingar som finns bland medborgarna.<sup>41</sup>

Utredningen tar alltså avstamp i ett helt annat demokratiideal än man hade när man inrättade de partssammansatta myndighetsstyrelserna. Följden blir också att den handlar mer om hur styrningen av den offentliga förvaltningen och de parlamentariska organens inflytande bör vara och inte hur denna styrning och inflytande kan vara. Den är intressant på det sättet att den lade grunden för den fortsatta utredningen om förvaltningens organisering. Perspektivet för debatten var lagt. Styrning och ansvar gällde. Utredningen föranledde i sig inte några förändringar eller reformer utan är intressant som agendaläggare för det fortsatta utredandet.

---

<sup>38</sup> Ibid. s. 106.

<sup>39</sup> Se bl.a. Tarschys 1975, Tarschys 1978, Tarschys 1984 och Tarschys & Eduards 1975.

<sup>40</sup> SOU 1983:39, s. 95.

<sup>41</sup> Öberg 1996, s. 51 f.

## 2.2. Verksledningskommittén

Nästa utredning som tillsätts vad gäller förvaltningens organisering är starkt färgad av *Politisk styrning - administrativ självständighet*. Den nya utredningen tog sin utgångspunkt i den tidigare analys<sup>42</sup> vilket syns både i kommitténs direktiv samt i huvudbetänkandets formulering av utgångspunkter. I direktiven skriver dåvarande civilminister Bo Holmberg:

Ett grundläggande krav på den offentliga förvaltningen är att den fungerar som ett effektivt redskap för förverkligandet av riksdagens och regeringens intentioner.<sup>43</sup>

Även i kommitténs egna formuleringar framträder det med en ännu större tydlighet:

Verksledningskommittén delar denna [förvaltningsutredningens] uppfattning om vad som hänt. Utöver vad förvaltningsutredningen sagt i frågan vill kommittén för egen del tillfoga följande synpunkter som förklaringar till regeringens styrning av myndigheterna undan för undan försvagats.<sup>44</sup>

Därför inriktar kommittén sitt arbete på att förslå åtgärder som dels kan förtydliga regeringens styrsignaler till den statliga förvaltningen, dels kan öka denna förvaltnings styrbarhet.<sup>45</sup>

Här ser man dels hur verksledningskommittén tar avstamp i förvaltningsutredningen och dels hur även problembilden av en ostyrbar förvaltning fokuseras. Nämnas bör också att den tidigare ordföranden i förvaltningsutredningen, och nu professorn, Daniel Tarschys sitter med också här. Man ser även att utredningen har en mer långtgående uppgift än den tidigare Tarschyska diton då Verksledningskommittén har till uppgift att föreslå åtgärder för att öka styrbarheten hos förvaltningen.

Motiveringarna till att kommittén kom till stånd var flera. Den offentliga statsförvaltningens roll hade vuxit och samtidigt hade dess roll ändrats från att avgöra medborgarnas rättigheter och skyldigheter till att allt mer fördela välfärden, det vill säga att tillhandahålla tjänster och ekonomiskt stöd med mera till medborgarna. Ökade krav på sektorns effektivitet ställdes också. Verksamheten behövde anpassas till medborgarnas behov. Dessutom bidrog en skandal inom statliga Domänverket till att aktualisera behovet av förändringar i den offentliga förvaltningen.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Mellbourn 1986, s. 47.

<sup>43</sup> SOU 1985:40, s. 237.

<sup>44</sup> Ibid. s. 41.

<sup>45</sup> Ibid. s. 42.

<sup>46</sup> Ibid. s. 235 f.

Anders Mellbourn menar att Verksledningskommittén kan ses som en del i ett övergripande förnyelsearbete av den offentliga sektorn som den socialdemokratiska regeringen påbörjade i och med att den kom tillbaka till makten. 1980-talet var ett årtionde av misstro och ifrågasättande av den offentliga sektorn. Invändningarna mot den offentliga sektorn hade under de senaste åren hopat sig. Den ansågs för dyr och ineffektiv, medborgarna hade fått längre till politikerna och politikerna hade fått svårare att styra den allt mer komplicerade verksamheten. Invecklade nätverk av olika särintressen av specialister och organisationsföreträdare tenderade till att sköta samhällsverksamheten på sina egna villkor. Svårigheter i myndigheternas kontakt med medborgarna samt en mängd ideologiska invändningar från flera håll. Förnyelsearbetet skall ur det perspektivet ses som ett led i den ideologiska kampen att slå vakt om välfärdsstaten.<sup>47</sup>

Kommitténs arbete spänner över ett vitt fält vad gäller myndigheternas verksamhet. Här skall dock enbart fokuseras på den del som har med de statliga styrelsernas sammansättning och beslutsbefogenheter att göra och speciellt det som påverkar AMS. Kommittén lägger dessutom, i linje med sitt uppdrag, fram betydligt mer konkretiserade förslag till det styrningsproblem de ser än den tidigare Förvaltningsutredningen.

Verksledningskommittén lägger fram två modeller för hur styrningen av statliga verk skall genomföras, myndigheter med eller utan styrelser. Modellen *med* styrelse skall i första hand tillämpas på myndigheter som har ”en från regeringen och riksdag delegerad strategisk beslutskompetens att förvalta”. Styrelsen skall ha en betydligt större beslutskompetens än tidigare och kommittén slår fast:

Styrelsen är högsta beslutsorgan inom myndigheten och är inför regeringen ansvarig för myndigheternas verksamhet och organisation. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen för myndigheternas löpande förvaltning enligt riktlinjer som styrelsen beslutar om i en arbetsordning eller på annat sätt. Styrelsen skall kunna ingripa i den löpande förvaltningen om den så vill.<sup>48</sup>

Förslaget skulle betyda en ordentlig uppgradering av de statliga styrelserna med avseende på både beslutsbefogenheter och ansvar i jämförelse med tidigare förordning där generaldirektören var ansvarig i första hand.

I modellen *utan* styrelse, det vill säga egentligen enrådighetsverk, är förslaget att regeringen i normalfallet förser myndigheten med ett råd som motiveras med behovet av insyn samt tillförande av sakkunskap till myndigheten. Rådet skall ej

---

<sup>47</sup> Mellbourn 1986, s. 7 ff.

<sup>48</sup> SOU 1985:40, s. 130 ff.

fatta beslut utan hela ansvaret för verksamheten skall läggas på generaldirektören.<sup>49</sup>

Vad gällde partsrepresentationen i olika statliga styrelser ansåg kommittén

att representanter som kan anses företräda särintressen inte bör ingå i en styrelse i kommitténs bemärkelse. Styrelsen ansvarar på regeringens uppdrag för ett mandat över vilket ingen medborgargrupp eller intressegrupp bör få råda mer än någon annan. I en styrelse kan man således endast göra en avvägning mellan allmänna intressen. Särintressen eller rena partsintressen bör istället återfinnas i formellt rådgivande organ t.ex. speciella partssammansatta organ inom eller i anslutning till en myndighet.<sup>50</sup>

Kommitténs förslag var att sådana rådgivande organ främst skulle vara aktuella på arbetsmarknadens och jordbrukets område.<sup>51</sup>

Vad gäller AMS, som är uppsatsens speciella exempel, råder det delade meningar inom kommittén om vilken modell som passar AMS, och ytterligare 35-40 myndigheter, bäst. En kompromiss verkar ha framkommit där man vill att regeringen under en begränsad tid skall pröva de båda modellerna på de i två grupper indelade myndigheterna. Vad gäller AMS är förslaget att modellen med styrelse prövas.<sup>52</sup> Detta skulle även betyda en uppgradering av AMS styrelses beslutskompetens trots att styrelsen där även tidigare besuttit en i jämförelse med andra statliga verk stor beslutskompetens. Trots styrelsens stora beslutsbefogenheter var till exempel inte generaldirektören tidigare ansvarig inför styrelsen.

Verksledningskommitténs förslag vad gällde AMS var alltså en fullt beslutför styrelse där arbetsmarknadens parter inte var representerade. Man ville uppgradera både styrelsens makt och ansvar men samtidigt ta bort arbetsmarknadens parter helt från det formella beslutsfattandet inom AMS. Dessa skulle möjligtvis återfinnas i ett rådgivande organ. Kommitténs förslag får nog ses som något revolutionerande inom svensk förvaltningspolitik med tanke på den långa tradition på arbetsmarknadens område av att parterna deltar i besluten. Deras arbete spänner visserligen över samtliga statliga verk men att man inte diskuterar AMS mycket speciella särart vad gäller både styrelsens sammansättning och beslutsbefogenheter, mer än att de bör återfinnas i rådgivande organ, får nog ses som uppseendeväckande. Inte minst med tanke på att AMS-kommittén, som lade fram sin utredning tidigare samma år, erinrar om

---

<sup>49</sup> Ibid. s. 140.

<sup>50</sup> Ibid. s. 129.

<sup>51</sup> Ibid. s. 154.

<sup>52</sup> Ibid. s. 210.

den breda uppslutning som finns omkring partsrepresentationens värde. De diskuterar till och med att ytterligare bredda AMS styrelse.<sup>53</sup>

AMS styrelse har av tradition haft betydligt större beslutsbefogenheter än andra statliga verksstyrelser<sup>54</sup> så att det revolutionära ligger inte i att dessa uppgraderas utan i att arbetsmarknadens parter inte längre alls aktivt skall delta i besluten. Möjligtvis kan förslaget ses som en följd av att styrelsens ansvar skall bli starkare. Tidigare var formuleringarna om ansvaret något luddigt formulerade vilket gjorde att den absurda situationen uppstod att generaldirektören var ansvarig för styrelsens beslut.

För att summera diskuterar kommittén egentligen två skilda frågor. För det första lekmanastyrelse eller ej. Här svarar de:

Avgörande för om en myndighet skall ha en styrelse eller ej är huruvida regeringen i väsentlig omfattning har delegerat befogenheter till myndigheten vilka inrymmer en betydande handlingsfrihet för myndigheten i dess uppgift att leda och ansvara för utvecklingen inom det egna verksamhetsområdet. Ett betydande mått av sådan handlingsfrihet har idag vissa myndigheter som tillämpar ramlagar eller som bedriver affärsverksamhet. Om en delegering av ett mandat med en vidsträckt, öppen och opreciserad karaktär föreligger krävs det enligt vår mening att myndigheten leds av en styrelse som bär det fulla ansvaret inför regeringen.<sup>55</sup>

När det gäller den andra frågan om intresserepresentation är svaret mer kategoriskt. Interesseorganisationer bör inte vara företrädare i de centrala ämbetsverkens styrelser.<sup>56</sup>

Vid remissrundan ställer sig LO, inte helt oväntat, negativa till verksledningskommitténs förslag. De menar att en viktig poäng med den Svenska modellen är ”att representativa partsintressen spelar en viktig roll i strävan mot samförstånd, intresseavvägning och samhällsansvar”<sup>57</sup>. De hävdar bland annat att de inte skall ses som snäva representanter för ett organisationsmässigt egenintresse utan skriver i sitt remissvar att de i AMS styrelse företräder ”ett allmänintresse grundat på en gemensam samhällelig värdering av vikten av full sysselsättning”<sup>58</sup>. De skriver också:

---

<sup>53</sup> SOU 1985:7, s. 261.

<sup>54</sup> Rothstein 1992, s. 173.

<sup>55</sup> SOU 1985:40, s. 19.

<sup>56</sup> Ibid. s. 19.

<sup>57</sup> Ds C 1986:4, s. 131.

<sup>58</sup> Ibid. s. 133.

Vi försöker också verka som företrädare för de arbetslösa, arbetssökande, utbildningsbehövande, ungdomar som i framtiden kommer att bli löntagare osv d v s för alla de sämre ställda på arbetsmarknaden.<sup>59</sup>

De fortsätter:

Vi protesterar också mot tanken att regeringen bör handplocka personer som skulle kunna tillföra en likartad sakkunskap och förankring som de organisationerna gör idag. Vill man gå den vägen får man söka sig helt utanför folkrörelsesfären. För en demokratisk organisation är det nämligen helt oacceptabelt att regeringen, och inte den demokratiska organisationen själv, skulle avgöra vem som skulle representera organisationen eller dess medlemmars intressen. En sådan modell är korporativistisk i den klassiskt negativa meningen, d v s inte att samhället styrs av organisationer, utan att organisationerna styrs av den politiska makten.

I och med att vi inte ser oss som enbart snäva företrädare för ett egenintresse avvisar vi också bestämt modellen med någon slags förhandlingsorgan av rådgivarskaraktär. I mycket få av de sammanhang som hanteras inom t ex arbetsmarknadssektorn är styrelsernas ärenden av den karaktären att de går att förhandla om.

TCO avvisar också verksledningskommitténs förslag och skriver att organisationer med den bredd och representativitet som kännetecknar LO och TCO inte kan agera utifrån ett snävt gruppintresse. De skriver att erfarenheten visar att organisationerna har ett brett samhällsansvar och att det är en styrka att det som anförs i styrelsen inte endast avspeglar en enskild persons uppfattningar utan att ledamöterna i principiellt viktiga frågor kan utgå ifrån väl förankrade och genomtänkta ståndpunkter. De fortsätter:

TCO avvisar också kommitténs förslag om att som ersättning för lekmannastyrelser inom bl a arbetsmarknadsområdet inrätta partssammansatta förhandlingsdelegationer. Kommitténs förslag bygger på en felaktig bild av hur dessa styrelser idag arbetar. Inom t ex AMS styrelse behandlas praktiskt taget inga frågor av förhandlingskaraktär. Arbetet präglas istället av att inom ramen för en trepartssamverkan skapa förutsättningar för att förverkliga den aktiva arbetsmarknadspolitik som riksdag och regering beslutat om.<sup>60</sup>

SAF samtycker istället till Verksledningskommitténs förslag vad gäller partsrepresentationen i statliga styrelser. Huvudmotivet är att det måste finnas ett klart samband mellan beslut och ansvar vilket inte finns då man blandar ihop det politiska systemet och intresseorganisationerna. Vem som har huvudansvaret för den förda politiken blir oklart. SAF fortsätter:

---

<sup>59</sup> Ibid. s. 131.

<sup>60</sup> Ibid. s.144.

Ansvar för myndigheternas beslut ligger i en demokrati ytterst på politikerna och väljarna. [...] Det går inte att utkräva politiskt ansvar av intresseorganisationer.<sup>61</sup>

SAF hävdar att organisationernas allt starkare inflytande över statsmakterna har nått så långt att trenden måste brytas. Också för organisationerna själva leder det till problem då deras företrädare får dubbla lojaliteter och oklara mandat. SAF föreslår istället att rådgivande organ inrättas vid bland annat AMS.<sup>62</sup> SAF tar i sitt remissvar upp ett antal olika argument mot intresseorganisationernas representation i myndighetsstyrelserna. Dessa har jag anledning att återkomma till senare för att närmare analysera SAFs inställning. En motsättning i dessa skall dock analyseras närmare. I sitt remissvar skriver SAF nämligen:

Dessa särintressen bör enligt vår inte medverka i beslut inom den politiska sektorn. Om så sker får särintressena ett oproportionerligt stort inflytande på de politiska besluten.<sup>63</sup>

Trots skrivelsen drar sig inte SAF för att föreslå att rådgivande organ upprättas i de myndigheter där SAF deltar samt att styrelserna där helt skall tas bort. Dessa rådgivande organ skall vara sammansatta av ett litet antal representanter för närmast berörda intresseorganisationer. De skall ledas av myndigheternas chef och ges ingående information om mål, resurser och verksamhet före myndigheternas beslut. Ledamöterna skall också ha rätt att själva ta upp frågor på dagordningen samt att få utredningar utförda av myndigheten. Organen skall dessutom kunna kompletteras med tillfälliga arbetsgrupper.<sup>64</sup> Som synes skulle befogenheterna för dessa rådgivande organ vara ovanligt omfattande och de skulle inte direkt bidra till att begränsa organisationernas inflytande. Det ligger istället nära till hands att anta att SAF anser att styrelserna inte fungerade på främst två sätt. För det första vill SAF att organen skall vara sammansatta av ett fåtal representanter. Rimligtvis kommer det sig av att styrelserna var relativt stora med representanter även för de offentliga arbetsgivarna, vilket givetvis undergrävde SAFs roll som ensam arbetsgivarföreträdare och dessutom minskade SAFs inflytande.

För det andra poängteras att man vill ha information före myndighetens beslut och att man skall ha möjlighet att ta upp frågor och initiera utredningar vilket rimligtvis är ett försök att få större inflytande över dagordningen. Att sedan beslutsbefogenheterna försvinner behöver för SAF inte i sig vara en nackdel. Det skulle minska diskrepansen mellan SAFs medlemmar och de beslut man bidrog till samtidigt som man skall komma ihåg att med beslutsbefogenheter följer

---

<sup>61</sup> Ibid. s. 147.

<sup>62</sup> Ds C 1986:4, s. 131f.

<sup>63</sup> Ibid. s. 147.

<sup>64</sup> Ibid. s. 148.



möjligheten/hotet om votering. Om man, som SAF, är i minoritet betyder det bara att möjligheten att bli nedröstad försvinner.

AMS menar i sitt remissvar att det inte finns någon anledning att ändra AMS styrelses ställning eller sättet att utse ledamöter i styrelserna inom Arbetsmarknadsverket. De skriver att AMS styrelse

sammanträder var 14:e dag och sysslar framför allt med strategiska frågor av betydelse för arbetsmarknadspolitiken inom landet. Ledamöterna är starkt engagerade i verksamheten och tillför verksledningen i hög grad en kompetens när det gäller åtgärder. Trots olika bakomliggande intressen kommer styrelsen ofta fram till ett gemensamt resultat i olika frågor. Det är risk för att styrelsens starka ställning skulle försvagas om den förvandlades till ett enbart rådgivande organ.<sup>65</sup>

Ett intressant remissyttrande i sammanhanget är Stockholms universitets statsvetenskapliga institution som skriver:

Vad intresseorganisationerna beträffar reser kommitténs förslag ett besvärligt problem. Organisationerna, i synnerhet arbetstagarnas och arbetsgivarens stora sammanslutningar, har i sin myndighetsrepresentation en sedan lång tid etablerad kanal för opinionsyttringar och påverkan och de kommer självfallet att söka nya former för att utöva inflytande i den händelse kommitténs förslag realiserar. Kommitténs förmodan att det kommer att visa sig lämpligt att inrätta organ med externt inslag på olika nivåer i myndigheterna har karaktären av understatement - nog har man därutöver anledning att förutse en omfattande intensiv lobbyverksamhet som tar sikte på att påverka verksstyrelserna i deras ställningstaganden. En övergång från direkta, öppna kanaler till indirekt, slutna är m.a.o. en högst sannolik utveckling. Kommittén tycks inte närmare ha begrundat detta.<sup>66</sup>

## **2.3. De förvaltningspolitiska utredningarna**

De båda förvaltningspolitiska utredningarna är inte i första hand intressanta utifrån sina resultat även i om de på flera sätt ter sig revolutionerande. Det riktigt intressanta med dem är som kapitlets titel antyder det förändrade perspektivet på svensk förvaltning. Idén med den korporativa förvaltningen grundar sig på en intresseavvägning eller intressebalans. Flera olika intressen skall komma till tals och dessa skall vägas mot varandra och tas hänsyn till. I styrelserna skulle en avvägning mellan olika intressen ske. Styrelserna skulle inte företräda ett enskilt ägarintresse, i det här fallet staten.

I de båda förvaltningspolitiska utredningarna är perspektivet annorlunda. Ett enda intresse skall styra. Förvaltningen skall vara regeringens och riksdagens

---

<sup>65</sup> Ibid. Bilaga s. 42.

<sup>66</sup> Ibid. s. 164.

lydiga hand. Förvaltningens styrbarhet ligger i centrum. Frågan som behandlas är hur förvaltningen skall kunna göras till ett så för statsmakterna lydigt instrument som möjligt. Ett enskilt intresse skall råda. De organisationer som tidigare tagit plats i styrelserna betraktas som särintressen. Bilden är hämtad från näringslivet där styrelsens uppgift är att företräda ett enskilt ägarintresse.<sup>67</sup>

## 2.4. Förvaltning i förändring

För att kunna relatera förvaltningens fortsatta utveckling till någonting bör en utgångspunkt formas. Denna utgångspunkt kommer att begränsas till förvaltningen under den tiden när de båda förvaltningspolitiska utredningarna tillsattes och kommer i första hand att behandla perioden från 1980 till 1993.

I början av 1980-talet är det fortfarande *Allmänna verksstadgan*<sup>68</sup> från 1965 som reglerar de centrala ämbetsverkens organisation och styrelsernas ställning. Precis i linje med utredningarna, som fastslår att varje lekmannastyrelse har tillkommit för sig och ingen övergripande förklaring ges, så regleras inte styrelsens verksamhet eller befogenheter här.

Styrelsens befogenheter för det nuvarande Arbetsmarknadsverket<sup>69</sup>, som är mitt exempel, tas istället upp i *Kungl. Maj:t instruktion för arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna*<sup>70</sup>, även den från 1965. AMS styrelse beslutar här om

1. viktigare författningsfrågor,
2. viktigare, frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter,
3. frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse,
4. frågor om tillsättning av tjänst i lönegrad 23 på plan A,
5. frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten eller läkarundersökning,
6. andra frågor som generaldirektören hänskjuter till styrelsen

---

<sup>67</sup> För kopplingen till aktiebolagets styrelse se RRV 1996:50, s. 194.

<sup>68</sup> SFS 1965. Nr 600.

<sup>69</sup> Arbetsmarknadsverket existerar inte vid denna tidpunkt som ett enhetligt verk. Istället behandlas Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna i texten som två skilda verk. Utmärkande är också att man vid den här tidpunkten inte alls använder benämningen styrelse utan plenum.

<sup>70</sup> SFS 1965 Nr. 667.

Dessutom var platserna i styrelsen explicit reserverade för de olika organisationerna.<sup>71</sup>

Det man kan se utifrån dessa förordningar är att styrelsen här besatt en stor och omfattande beslutskompetens som direkt kopplades till organisationerna. Styrelsens möjligheter att besluta i olika frågor var formellt sett mycket stor men deras möjligheter att besluta i en mängd andra frågor torde också varit stor.

I och med den proposition som följde på Verksledningskommitténs huvudbetänkande ändrades dock bilden. Regeringen behåller i propositionen om ledningen av den statliga förvaltningen de förvaltningspolitiska utredningarnas perspektiv. De skriver bland annat.

Ett grundläggande krav på förvaltningen blir då följaktligen att den fungerar som ett effektivt redskap för förverkligandet av riksdagens och regeringens intentioner. De krympande ekonomiska ramarna för den offentliga verksamheten har skärpt krav. Problemen kring styrbarheten ställs därmed i fokus.<sup>72</sup>

När det gällde lekmannastyrelsernas vara eller ickevara så gjorde regeringen den bedömningen, i motsats till Verksledningskommittén, att lekmannainflytandet i de centrala statliga myndigheterna borde behållas. För detta framförs de tre vanliga skälen som utredningarna pekar på, sakkunskap, medborgerligt omdöme och förankring hos intressenter.<sup>73</sup> Ett nytt argument dyker också upp, lekmannastyrelserna skall fungera som ”tummen i ögat på byråkratin”, det vill säga svara för en i socialdemokratins ögon nödvändig motvikt till tjänstemännen.<sup>74</sup>

Nackdelarna med lekmannastyrelserna tas också upp i propositionen. De hänförs till oklarheter i styrelsernas besluts- och direktivrätt. Man konstaterar att det finns två renodlade sätt att utforma styrelserna. Det ena med en styrelse med fullt ansvar för verksamheten och det andra med en rådgivande styrelse. Civilminister slutar dock med:

För egen del har jag stannat för att lekmännens funktion i myndigheternas ledning bör vara blandat beslutande och rådgivande.<sup>75</sup>

Styrelserna sågs som en kanal för folkviljan men skulle i huvudsak vara rådgivande. Bara i vissa väl avgränsade frågor skulle de vara beslutande eftersom det var meningslöst att ha styrelser utan reellt inflytande. Ansvar och

---

<sup>71</sup> SFS 1965 Nr. 667.

<sup>72</sup> Regeringens proposition 1986/87:99 s. 17.

<sup>73</sup> Ibid. s 82 f.

<sup>74</sup> Wockelberg 1996, s. 20.

<sup>75</sup> Regeringens proposition 1986/87:99, s.83 f.

befogenheter skulle kopplas samman vilket krävde att generaldirektören var tongivande i myndigheten vilket bland annat ledde till att han även skulle vara ordförande i styrelsen.<sup>76</sup>

Strikt parlamentariskt sammansatta organ förkastades eftersom oppositionens starka ställning skulle vara svår att förena med det lydnadsförhållande som myndigheterna verkar under. Även intresseorganisationernas medverkan enligt ”balansprincipen” förkastas eftersom det kan skapa ett felaktigt intryck att ledamöterna är utsedda i syfte att vara intressebevakare. Om allmänintresset skall värnas genom beslut av de organ som medborgarna utsett i val kan inte hänsyn till andra intressen tillåtas upphäva den principen.<sup>77</sup> I vissa speciella undantagsfall, där det ligger stora fördelar i att intresseavvägningar och samförstånd kan uppnås på myndighetsnivå, finns emellertid skäl att sätta samman styrelserna så att intressen balanseras. Sådana områden är arbetsmarknads- och jordbruksområdena. Ett sådant speciellt undantagsfall är då AMS. Om inte en balansering av intressena skulle ske skriver regeringen att de oundvikliga intressekonflikterna inom myndigheternas verksamhetsområden ständigt skulle föras till regeringsnivå för avgöranden. Regeringen menar att trepartssamverkan på AMS erbjuder mycket stora fördelar både när det gäller möjlighet till förankring av beslut samt när det gäller administrativ smidighet.<sup>78</sup>

I förordningar och instruktioner kan man sedan avläsa resultatet. I den gamla Allmänna verksstadgan berörs inte styrelsernas ansvar, men i den Verksförordning som ersätter den tas styrelsens ansvar upp. Styrelsen skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. Den skall också biträda myndighetens chef och föreslå honom de åtgärder som de finner motiverade. De frågor som styrelsen skall fatta beslut om är myndigheternas anslagsframställning och årsboksslut, i anledning av Riksrevisionsverkets revisionsberättelser och revisionsrapporter samt om sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner och landstingskommuner.<sup>79</sup>

När det gäller AMS skedde den stora förändringen vad gäller dess styrelses uppgifter den 1 juli 1986 då en ny instruktion för Arbetsmarknadsverket trädde i kraft. Då lyfts det av en hel del personalpolitiska frågor som bland annat tillsättningar, avskedanden och disciplinåtgärder. Dessutom lyfts vissa detaljbeslut bort från styrelsens bord. Tidigare hade styrelsen till exempel möjlighet att besluta enligt lagen om vissa åtgärder för att främja sysselsättning av äldre arbetstagare på den öppna marknaden. Styrelsen tillfördes visserligen

---

<sup>76</sup> Ibid. s. 89 ff.

<sup>77</sup> Ibid. s. 21.

<sup>78</sup> Ibid. s. 92f.

<sup>79</sup> SFS 1987:1100.

möjlighet att besluta om mål och riktlinjer för verksamheten.<sup>80</sup> Möjligheten finns dock för generaldirektören att hänskjuta andra frågor till styrelsen vilket gör att styrelsen fortfarande har möjlighet att ha ett stort inflytande.

1989 togs beslutanderätten över viktiga författningsfrågor samt viktigare remissärenden bort. Samtidigt togs möjligheten för generaldirektören att hänskjuta andra frågor till styrelsen bort.<sup>81</sup> Arbetsmarknadens parter inflytande begränsas då ytterligare.

AMS skriver själv om den nya instruktionen

AMS styrelse hade före beslutet om ny verksförordning i mitten av 1980-talet mer omfattande beslutsbefogenheter. Vid denna förändring fick AMS styrelse en i huvudsak rådgivande ställning, med huvuddelen av beslutsbefogenheterna flyttades till verkschefen, AMS generaldirektör.<sup>82</sup>

En liknande utveckling hade skett på länsarbetsnämnderna. Länsarbetsnämnderna, som är länsmyndigheter för allmänna arbetsmarknadsfrågor i länet, har till främsta uppgifter att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i respektive län.<sup>83</sup> Dess styrelse utses av regeringen efter förslag från AMS.<sup>84</sup> Styrelsens uppgifter är precis som för AMS styrelse att pröva om myndigheternas verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen skall dessutom biträda myndighetens chef och föreslå honom de åtgärder som de finner motiverade. Utöver det skall den ange mål och riktlinjer för verksamheten i länet samt avgöra viktigare ärenden om samhällsstöd till arbetsgivare.<sup>85</sup> Länsarbetsnämndens styrelse har även den tappat i status från och med 1 juli 1986. Innan dess fanns möjligheten hos styrelsen att besluta i samtliga av länsarbetsnämndens frågor. Mellan 1 juli 1986 och 1 januari 1989 kunde styrelsen bara avgöra ärenden om Länsarbetsnämndens organisation och arbetsformer som inte skulle avgöras av en överordnad myndighet, viktigare remissärenden samt andra ärenden som ordföranden eller länsarbetsdirektören hänskjuter till dem. Möjligheten för länsarbetsdirektören att hänskjuta frågor till styrelsen tas bort 1 januari 1989. Här sker precis som på central nivå en avgörande förändring för länsarbetsnämndernas styrelser som inte längre har någon möjlighet att deltaga i de mer praktiskt betonade besluten.

---

<sup>80</sup> SFS 1986:411 och SFS 1987:1100.

<sup>81</sup> SFS 1988:1139.

<sup>82</sup> Arbetsmarknadsstyrelsen 1992, s. 215.

<sup>83</sup> SFS 1988:1139.

<sup>84</sup> SFS 1992:1046.

<sup>85</sup> SFS 1988:1139.

AMVs styrelser har alltså under 1980-talet helt tappat sin ställning. Från att ha styrts av en kraftfull styrelse med långtgående beslutsbefogenheter har verket i praktiken övergått till ett enrådighetsverk. Generaldirektören är den drivande i verksamheten och den som har beslutsbefogenheterna, styrelsen får anses degraderad till ett rådgivande organ vilket uppfyller flera av Hernes strategier. För det första tyder det på att staten genom att minska parternas inflytande visar på att man i linje med strategi 3 har ett minskat intresse för det SAF kontrollerar. Genom att minska SAFs inflytande gör staten klart att dess intresse för det SAF kontrollerar har minskat eller att dess intresse har ökat för något annat.

För det andra har staten ökat sin kontroll över det som SAF är intresserat av, det vill säga implementeringen av politiken och de offentliga resurserna enligt strategi 4. Generaldirektören som är den som övertagit de formella beslutsbefogenheterna från styrelsen får anses vara den som ”tjänat” på förändringen och SAF får anses vara en av förlorarna. Staten har genom att ge tjänstemännen mer makt stärkt sin kontroll över det som intresserar SAF.

Det är inte bara styrelsernas beslutsbefogenheter som kraftigt minskas utan även det att man lyfter bort de praktiska besluten och tillför beslut om mål och riktlinjer. Man lämnar de konkreta besluten där parterna kunde vara pragmatiska till förmån för beslut om övergripande mål där det med nödvändighet måste bli ideologisk strid. Dagordningen i styrelserna har ändrats till SAFs nackdel vilket skulle peka på att strategi 6 stämmer. SAF har på det sättet förlorat inflytande i styrelserna.

Man skall inte enbart se till hela styrelsernas minskade inflytande över politikens implementering. SAF som enskild aktör och arbetsgivarföreträdare utsattes för att organisationens relativa inflytande minskar. Från och med den 1 januari 1987 kommer de offentliga arbetsgivarna in i AMVs styrelser. I AMS styrelse tillsätts representanter för staten som arbetsgivare, landstingsförbundet och kommunförbundet medan på länsarbetsnämndsnivå enbart handlar om representanter för kommun- och landstingsförbund.<sup>86</sup> I de distriktsnämnder som bildades 1976 på lokal nivå var de offentliga arbetsgivarnas inflytande med redan från starten. Två av platserna i dessa reserverades för kommunerna som arbetsgivare<sup>87</sup> vilket visar på att staten har förändrat styrelsernas sammansättning i enlighet med strategi 7.

Nästa stora förändring som sker utlöses av att SAF ensidigt lämnar de centrala ämbetsverkens styrelser. Organisationen meddelar sitt beslut i ett brev till dåvarande statsminister Carlsson i februari 1991. Beslutet gäller från årsskiftet

---

<sup>86</sup> SFS 1986:739.

<sup>87</sup> Regeringens proposition 1975/76:84, s. 107.

1991/92.<sup>88</sup> Följden blev att frågan återigen aktualiserades. Regeringen lade en proposition som innebar att de allmänna riktlinjerna för verksstyrelsernas sammansättning skulle gälla även för de myndigheter som hade intresserepresentation i styrelsen. Kort sagt inga intresseorganisationer i styrelsen. Beslutet motiveras med SAFs avhopp.<sup>89</sup>

Intressant är att när det gäller AMS så skapades genom regeringens försåt den 15 juli 1992 en rådgivande nämnd vid verket. Nämnden fanns för samverkan med representanter för arbetsgivarsidan och arbetstagar sidan i frågor om den offentliga arbetsförmedlingens organisation och verksamhet samt vid utarbetandet av riktlinjer för dess fortsatta utveckling. Nämnden skulle bestå av ett lika antal arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter<sup>90</sup> och SAF tog plats i nämnden. SAFs beslut att ta plats i den rådgivande nämnden är i sig säreget. Man går i praktiken från ett rådgivande organ till ett annat.

## 2.5. SAFs reaktioner och argument

När jag nu konstaterat att staten kraftigt avlövade styrelserna och i praktiken gjort dem till rådgivande organ är det intressant att se på SAFs reaktion. Kapitlet kommer i första hand att behandla den sista av de tre frågeställningarna.

c.) Har SAF insett och reagerat på dessa förändringar? Här blir det då viktigt att se till organisationens egen inställning.

### 2.5.1. Reaktionen

Det verkliga avstampet för SAFs ideologiska nydaning kan sättas till organisationens kongress 1980. Kongressen var organisationens andra och den var betydligt starkare ideologisk än den första. SAF börjar här med en ordentlig offensiv och bedriver politisk agitation. Organisationens deltagande i de statliga styrelserna verkar inte ha diskuterats. De tre stora anförandena vid kongressen innehöll ingenting om hur organisationen uppfattade sin roll i styrelserna utan snarare tvärtom.<sup>91</sup> Björn Elmbrant tar i sin bok *Så föll den svenska modellen* upp nio punkter som var de viktigaste besluten som kongressen fattade. Inga av dessa, trots deras stora politiska betydelse under 80-talet, snuddade ens vid deltagandet i

---

<sup>88</sup> Wockelberg 1996, s. 32.

<sup>89</sup> Regeringens proposition 1991/92:123 s. 13 ff.

<sup>90</sup> SFS 1992:919.

<sup>91</sup> Nicolin, Ljunggren & Wallenberg 1981. Bland annat diskuterar Wallenberg om att näringsliv och politik måste ha ett ökat utbyte, s. 39.

statliga styrelser.<sup>92</sup> Ingenting togs heller upp i de stora rikstidningarna.<sup>93</sup> Frågan kan alltså inte ansetts vara varken speciellt stor eller viktig från början i SAFs politiska nydaning. Bilden att avkorporativiseringen inte från början var en del av SAFs ideologiska nydaning bekräftas av att organisationens utredare säger att frågan inte gick igång förrän 1983-84.<sup>94</sup>

Till SAF-kongressen togs det däremot fram ett antal rapporter<sup>95</sup>. I dessa finns visserligen ingen direkt explicit kritik mot SAFs medverkan i de statliga centrala ämbetsverkens styrelser. Man kan utan någon större konspiratorisk läggning se att en viss tveksamhet finns. Göran Skogh skriver i sin artikel *Makt och rätt i arbetslivet* till exempel att man kan hysa en förhoppning om att de politiska partierna kan hålla arbetsmarknadens parter på mattan och förvisa dem bort från sektorer där de inte har att göra. Ansvarsgränser för myndigheter och grupper måste klargöras. Arbetsmarknadens parter skall arbeta på arbetsmarknaden med fackliga frågor och inte påta sig något samhällsansvar som representanter för löntagarna och näringslivet. Den politiska makten bör förbli i parlamentet.<sup>96</sup> Också Sven Waldenström skriver om området i sin artikel *Statlig planering*.

Verkens reella beslutsfattare är med få undantag deras generaldirektörer och övrig administration. Detta beror både på att styrelserna i regel är relativt svaga i förhållande till verkskansliet och på att styrelsemajoriteten i praktiken omfattar samma politiska grundsyn som verksledningen.<sup>97</sup>

Något beslut verkar kongressen inte ta i den här frågan och framförallt verkar dessa rapporter haft, som tidigare redovisats, begränsat inflytande på kongressens agenda.

1985, samma år som Verksledningskommittén lägger fram sitt slutbetänkande, fattar SAF ett principbeslut att deras representation i myndigheternas beslutande församlingar skall omprövas. Man skall dock kvarstå i rådgivande organ och verka som experter i förberedande faser vilket motiverades med att det var där besluten i realiteten fattades. Organisationens representanter lämnade enbart styrelserna för Kriminialvårdsverket och Brottsförebyggande rådet, så mycket

---

<sup>92</sup> Elmbrant 1993, s. 62 ff.

<sup>93</sup> Dagens Nyheter 801120, Dagens Nyheter 801121, Dagens Nyheter 801122, Svenska Dagbladet 801120, Svenska Dagbladet 801121, Svenska Dagbladet, 801122,

<sup>94</sup> Intervju med Lars-Göran Redbrandt, 970219, Länskontorchef Svenska Arbetsgivareföreningen, Västmanlands län och tidigare utredare av korporatismfrågan.

<sup>95</sup> Westholm, Carl-Johan 1979, *Skapande eller bevakande Sverige: Inför SAF-kongressen 1980*. Expertrapporter volym 1-4.

<sup>96</sup> Skogh 1979, s. 36.

<sup>97</sup> Waldenström 1979, s. 101.



mer hände inte.<sup>98</sup> Att frågan några år tidigare hade börjat diskuteras inom SAF var en effektivitetsanalys. Man gjorde bedömningen att man la ner stora resurser på att kritisera i realiteten redan fattade beslut. Organisationen ansåg sig ligga i slutet av beslutskedjan där möjligheterna att påverka var små. Följden blev att när SAF sedan började titta närmare på frågan så framträdde de mer ideologiska och principiella överväganden. Organisationen ansåg att den offentliga sektorn var politikernas område och att de också borde ta ansvaret för den.<sup>99</sup>

År 1990 beslutade SAF att dra tillbaka sina representanter från samtliga statliga beslutande församlingar med undantag av Arbetsmarknadsdomstolen, Försäkringsdomstolen samt AP-fondernas styrelser och året efter bestämdes att detta skulle ske vid årsskiftet 1991/92 vilket också skedde.<sup>100</sup> Att man stannade kvar i de två domstolarna och AP-fonden berodde på skilda skäl. När det gällde domstolarna är det två argument som har framkommit. För det första ansåg SAF att parternas representanter i domstolarna inte i formell mening var partsföreträdare utan domare.<sup>101</sup> För det andra dömer Arbetsmarknadsdomstolen i frågor om avtalstolkning på arbetsmarknaden. SAF menade att det enbart är de som var med och skrev avtalen som kan tolka dem. När det gäller AP-fondernas styrelser är argumentet att dessa inte är myndigheter i den meningen att de fattar beslut som berör organisationens delägare.<sup>102</sup>

Anledningarna till att SAF drog tillbaka sina representanter är flera, men man motiverade det inte med några negativa erfarenheter, det vill säga arbetsmarknadspolitiken hade inte blivit sämre på grund av Arbetsmarknadens parter deltagande. Det fanns heller inga krav från delägarna, snarare såg många av dem med en oro på SAFs deklamationer.<sup>103</sup> Enligt Micheletti<sup>104</sup> skapade korporatismen interna problem i organisationen vilket ställs mot DeGeers<sup>105</sup> version om att många medlemmar snarare såg med oro på den här problematiken. Micheletti visar dock inte på några empiriska belegg för påståendet vilket gör DeGeer betydligt mer trovärdig.

Intressant är även att SAFs argumentation mot att delta blir allt kraftigare och organisationens vanda att delta i styrelserna blir allt större ju mindre

---

<sup>98</sup> DeGeer 1992, s. 174.

<sup>99</sup> Intervju med Lars-Göran Redbrandt.

<sup>100</sup> DeGeer 1992, s. 174.

<sup>101</sup> Hur empiriskt förankrat detta är går att diskutera men SAF menar att deras representanter flera gånger har gått emot organisationens intresse.

<sup>102</sup> Intervju med Lars-Göran Redbrandt.

<sup>103</sup> DeGeer 1992, s. 175.

<sup>104</sup> Micheletti 1994, s. 157

<sup>105</sup> DeGeer 1992, s. 175.

inflytande styrelserna och organisationen får. Det tyder på att SAF känt sig mer och mer pressat att dra tillbaka sina representanter från styrelserna. Man behåller också sina representanter i de organ vars inflytande inte har minskat som till exempel Arbetsdomstolen.

### 2.5.2. Argument

Intressant här blir att se till hur SAF motiverade avhoppet. Ett flertal olika motiv har framkommit men dessa kan sorteras in i grupper. Argumenten samverkar visserligen men en uppstrukturerad i tre olika grupper underlättar en förklaring.

1. Ideologiska argument, det vill säga argument som har att göra med organisationens syn på demokrati och organisationernas roll i en sådan. De argument som återfinns här är:
  - \* De partssammansatta styrelserna är farliga eftersom det är oklart hos vem ansvaret ligger.<sup>106</sup> Politiker måste ta helt och fullt ansvar för politiska beslut.<sup>107</sup>
  - \* Systemet är djupt odemokratiskt. Organisationerna skall stå fria och fram-föra sina synpunkter i en öppen samhällsdebatt, men de skall inte göra anspråk på att deras intresse är det enda eller det viktigaste som skall tillgodoses genom myndigheternas beslut. Skiljelinjen mellan politiken och organisationerna suddas ut och därmed försvagas demokratin.<sup>108</sup>
2. Argument av saklig karaktär, det vill säga argument som har att göra med förhållandena i styrelserna.
  - \* Gisslansituationen för SAFs ledamöter. Ramarna för deltagandet i styrelserna är utformade på ett sådant sätt att de står i strid med SAFs intressen vilket leder till ett otillfredsställande resultat.<sup>109</sup> Myndigheterna har representanter i organisationen och inte tvärtom då det är svårt att vara lojal både mot myndigheten och den egna organisationen.<sup>110</sup>
  - \* Makten över dagordningen. Ledamöterna måste använda stor del av sin tid åt förberedelser och deltagandet i utredningar vilket gör att myndigheterna i stor utsträckning avgör hur organisationernas resurser används. SAF har sysslat

---

<sup>106</sup> Tunhammar 1991, s. 157.

<sup>107</sup> Tunhammar 1991, s. 160. och Ds C 1986:4, s. 129, 147.

<sup>108</sup> Tunhammar 1991, s. 159f, Laurin 1991, s. 7 och Ds C 1986:4, s. 129 och 147.

<sup>109</sup> Laurin 1991, s. 17. och DeGeer 1992, s. 175.

<sup>110</sup> Tunhammar 1991, s. 160.

för mycket med sådana frågor som myndigheterna och inte företagen tycker är viktiga. Nytankande och utveckling hämmas.<sup>111</sup>

- \* Mycket arbete läggs ner på att medverka i styrelserna samtidigt som representanterna har små möjligheter att direkt påverka besluten. Att sitta med i en myndighetsstyrelse är ett ineffektivt sätt att arbeta.<sup>112</sup>
- \* SAF har många gånger fått dela ansvaret för någonting man har varit emot. Dessutom haft liten möjlighet att påverka i styrelserna. Man vill stå fri och obunden gentemot den offentliga maktapparaten i ett samhälle som man vill förändra på avgörande punkter.<sup>113</sup>
- \* Något som kommit upp på flera ställen är att det är en väldigt kostsam hantering och att man inte har möjlighet att påverka.<sup>114</sup> Den offentliga beslutsprocessen hade förändrats. Allt fler beslut var i realiteten fattade tidigt under beredningen. De formellt beslutande organen minskade i betydelse.<sup>115</sup> Beslutet motiverades inte heller genom några negativa erfarenheter, det vill säga att det fanns ingenting som talade för att besluten hade blivit sämre genom organisationernas deltagande.<sup>116</sup> SAF påpekar också i sitt remissvar till Verksledningskommitténs betänkande att det inte finns ett sådant utrymme för strategiska beslut, som är en förutsättning för styrelsearbetet, i myndigheterna. Genom den ytterligare ökade politiska styrningen som kommittén föreslår, och som SAF tillstyrker, begränsas ytterligare denna möjlighet.<sup>117</sup>

3. Strategiska argument. Förutsättningarna för att något skall kallas strategiskt är att det har en mera långsiktigt och övergripande argument. Här har egentligen bara framkommit att ett tillbakadragande från SAFs sida skulle ifrågasätta LOs och Tjänstemännens Centralorganisations (TCO) ställning i styrelserna samt underminera deras auktoritet.<sup>118</sup>

Tyngdpunkten hos argumenten ligger som synes på den sakliga men även den ideologiska sidan. För att avgöra dess betydelse måste de dock sättas samman

---

<sup>111</sup> Laurin 1991, s. 18. och Tunhammar 1991, s. 161.

<sup>112</sup> Tunhammar 1991, s. 161.

<sup>113</sup> Olivecrona 1991, s. 95 ff.

<sup>114</sup> Ibid. s. 95 ff., DeGeer 1992, s. 173 och Tunhammar 1991, s. 161.

<sup>115</sup> DeGeer 1992, s. 173.

<sup>116</sup> DeGeer 1992, s. 175.

<sup>117</sup> Ds C 1986:4, s.129.

<sup>118</sup> DeGeer 1992, s. 175.

med det kronologiska händelseförloppet vilket kommer att göras i nästa kapitel med hjälp av den skapade analysapparaten.

Frågan är dock hur styrkan var hos de ideologiska argumenten. Det som hittills redovisats är att de först kommit in i processen efter en effektivitetsanalys från SAFs sida samtidigt som SAFs utträde ur de korporativistiskt sammansatta organen sker vid olika tidpunkter och att man fortfarande sitter kvar i några av dem som inte berördes av förändringarna i Verksförordningen. Organisationens principiella och ideologiska ståndpunkt skall inte därför ges en allt för stor roll när man förklarar SAF avhopp från ämbetsverkens styrelser utan den kan ses som en tröskeleffekt. För SAF fungerar den som en väldigt låg tröskel vilket gör det lätt för organisationen att lämna styrelserna.

## 3. Systematisering

### 3.1. Makten och härligheten i evighet?

Efter denna kronologiska genomgång av händelserna sedan 1980-talets början har jag nu kommit fram till opusets höjdpunkt, systematiseringen utifrån den tidigare uppställda analysapparaten. Denna är tänkt att främst bygga på Hernes, tidigare redovisade och av mig modifierade, teori om hur en aktör kan få sin makt minskad. Meningen är att först gå igenom statens sju strategier som sedan följs av de två motiv som härrör ur respektive strategi. Vart och ett av de 14 uppställda motiven skall gås igenom. Motiven flyter i vartannat på flera håll vilket kommer att märkas. Som tidigare redovisats är det tänkt att strategierna skall visa på styrelsernas och SAFs förändrade inflytande. Motiven däremot fokuserar då på vad SAFs motiv för beslutet varit. Motiven med udda nummer söker motiv som har sin bakgrund i en reaktion från organisationen på förändringar i styrelserna medan de jämna analyserar eventuella motiv av mera strategisk karaktär.

**Strategi 1.** En aktör kan få sin makt minskad genom att dess intresse för det andra kontrollerar ökar.

Det de andra, staten och LO, kontrollerar är politikens implementering och därmed stora resurser. SAF skulle i så fall fått ett ökat intresse för det, vilket skulle visa sig genom att SAF ansåg sig tvunget att för ett lägre ”pris” sälja sin medverkan eftersom man var mer beroende av det staten kontrollerade. Att något sådant skulle ha inträffat finns det inga belägg för, inte heller för motsatsen. En ökad internationalisering och avreglering torde istället ha minskat beroendet. Rimligt är också då att anta att en ökad möjlighet för företagen att flytta kapital inte har någon större möjlighet att påverka vissa delar av den korporativa förvaltningens fördelar såsom en hög grad av situationsanpassning. Intresset torde, på grund av två anledningar, inte på långa vägar dött. För det första var flera av de styrelser, som AMS och länsarbetsnämnderna, belägna på för SAF centrala områden som även om de tappat i betydelse för organisationen innehade en mycket stark ställning på organisationens huvudområde vilket också gäller för många av de andra styrelserna som organisationen drog tillbaka sina representanter ifrån. Således torde SAF fortfarande lägga stor vikt vid AMVs och de andra verkens implementering av politik.

För det andra kontrollerar de statliga ämbetsverken stora penningssummor som på många håll skall komma företagen tillgodo. En organisation som skall se till

företagens bästa vill givetvis ha inflytande över dessa penningströmmar inte minst för att dämpa de eventuellt snedvridande effekter dessa kan ha på konkurrensen. Det man kan säga är att belägg saknas för att SAFs beroende av inflytande över den offentliga politiken skulle ha ökat.

*Motiv 1.* SAF skulle i så fall reagerat på att man blivit mer beroende av att få inflytande över politikens implementering.

Även om ovanstående diskussion visar att det är svårt att empiriskt bevisa att SAF skulle varit mer beroende av den offentliga politiken nu än tidigare så är det intressant att se hur organisationen själv uppfattat det.

SAF har inte på något sätt visat ett direkt ointresse för att påverka implementeringen av politiken, speciellt inte inom det område som är organisationens huvudområde, arbetsmarknaden. Man har till exempel, i samband med remissvaret till Verksledningskommittén, föreslagit rådgivande organ med befogenheter i klass med en styrelse. Intresset för att även efter sitt utträde ur styrelserna vilja delta i rådgivande organ tyder på att organisationen fortfarande är intresserad av det staten kontrollerar. Det man har kritiserat från SAFs sida är framförallt sättet som inflytandet har skett på inte att det har skett. Inte heller visar SAFs argument för utträdet på en sådan koppling. Organisationen för egentligen aldrig den här typen av diskussion, det vill säga att man anser sig för beroende av staten eller LO.

*Motiv 2.* SAF lämnar styrelserna för att minska sitt beroende av LO och staten.

Till skillnad från motiv 1 skulle SAF här ha handlat mer framåtblickande. Minskat intresse för det andra kontrollerar skulle för SAF betyda att man ville minska sitt beroende av staten och LO. SAF skulle alltså sträva efter att minska statens och LOs inflytande över den egna organisationen och underminera motståndarnas ställning. Helt klart är att man genom sitt handlande har underminerat LOs ställning i de statliga styrelserna och minskat den egna organisationens beroende av LO genom att man på ett område mindre behövde bli överens.

Motivet, att man ville underminera LOs ställning, har från SAFs sida framkommit som ett mål i sig, vilket den tidigare redovisningen pekar på. Man ville alltså i alla fall minska sitt beroende av LO och indirekt det beroendeförhållande till staten som organisationen fick genom LOs ställning i styrelserna. Ett motiv, till att man lämnade styrelserna, som framkommit från SAF var alltså organisationens beroende av LO. Några motsvarande tendenser vad gäller staten finns inte. Det intressanta är också att utvecklingen i styrelsen ligger i linje med resonemanget. SAF förlorade i relativ makt i styrelserna främst genom att andra arbetsgivarrepresentanter kom in i styrelserna. Dessutom hade dessa

representanter på regionalt plan ofta en anknytning till det socialdemokratiska partiet genom sin ställning som landstings- eller kommunalråd. SAF blev på det sättet mer beroende av LO/SAP-blocket vilket gör ett sådant agerande mer fördelaktigt.

Intresset från SAFs sida för inflytande över den politik som AMV ansvarar för och implementerar finns fortfarande. Organisationen vill fortfarande vara med och påverka samt att man gärna skulle vilja stärka sin ställning tyder remissvaret på Verksledningskommittén där man förespråkar färre representanter.

**Strategi 2.** En aktör kan få sin makt minskad genom att de får minskad kontroll över det som andra är intresserade av.

Minskad kontroll över det andra är intresserade av skulle för SAF främst betyda att man inte längre hade ”kontroll” över sina medlemmar och saknade möjlighet att legitimera den offentliga politikens implementering hos företagen. Resonemanget faller på, som redovisats tidigare, att organisationen inte tvingades till utträdet av sina medlemmar utan snarare såg många medlemmar på SAFs handlande med stor oro. Ingenting tyder alltså på att SAF på något sätt genom sitt deltagande i myndighetsstyrelserna hade tappat medlemmarnas förtroende. Organisationen hade inga interna problem och många delägare såg snarare med oro på det som skedde. Inte heller ansåg organisationen att man tappat kontrollen av den kunskap som tillfördes styrelserna genom dess representanter.

*Motiv 3.* SAF skulle här då reagerat på att man tappat kontrollen över sina medlemmar och förlorat förmågan att legitimera implementeringen av politiken.

Motivet har inte framförts av organisationen på något sätt. Inte heller visar den empiriska verkligheten på att något sådant har inträffat. Således finns inga empiriska belägg för att någon sådant skulle ha inträffat.

*Motiv 4.* SAF lämnar styrelserna för att undvika att tappa kontrollen eller öka kontrollen över det LO och staten är intresserade av.

Man ville alltså undvika att tappa kontrollen över sina egna medlemmar. Organisationen skulle i så fall sett med oro på framtiden där man skulle riskera att förlora kontrollen över medlemmarna genom sitt deltagande i myndighetsstyrelserna. Inget av de argument som framkommit tyder på att någon oro över SAFs deltagande i myndighetsstyrelserna eller att organisationen riskerade att få ett sådant på halsen om man fortsatte att delta. Varken i medlemsleden eller hos organisationen finns det tecken på interna problem.

Tvärtom, vilket tidigare redovisats, fanns en oro hos många av organisationens medlemmarna över det fattade beslutet vilket givetvis tyder på motsatsen.

SAF har inte heller framhållit denna möjlighet vid motiveringen av sitt beslut. Således tyder inget på att motivet följts.

**Strategi 3.** En aktör kan få sin makt minskad genom att andras intressen för det han kontrollerar minskar.

Strategin skulle betyda att staten skulle fått ett minskat intresse för den kunskap SAF förmedlar samt för legitimeringen av offentlig politik. Ett sådant resonemang är svårt att föra i bevis, och statens/regeringens reaktion på Verksledningskommitténs förslag att ta bort partsrepresentanterna är tveeggat. Visserligen räddade man kvar parterna i styrelserna men samtidigt begränsade man kraftigt deras inflytande. Eftersom slutresultatet ändå blev minskat inflytande för SAF och parterna är det rimligt att dra slutsatsen att staten fått ett minskat intresse för det SAF kontrollerar. Utredningen som föregick propositionen men även propositionen visar på att staten i det här avseendet ändrat perspektiv. Fokuseringen på förvaltningens styrbarhet gör automatiskt att intresseorganisationernas inflytande och därmed legitimering minskas till de parlamentariska organens förmån.

Frågan är alltså om det föreligger ett kausalt samband mellan statens förändring av styrelsernas befogenheter samt sammansättning och SAFs avhopp, det vill säga var det statens tanke med förändringen att tvinga SAF och på lång sikt arbetsmarknadens parter ut ur styrelserna. De motiv som staten framför tyder inte på det utan snarare på motsatsen. Statens syfte var att öka styrningen av förvaltningen vilket i sin tur var en följd av statens förändrade perspektiv. Man ville alltså öka statens möjligheter att styra förvaltningen och var inte direkt riktad mot organisationernas medverkan. SAFs utträde ur styrelsen blev på det sättet en vad Jon Elster kallar unintended consequences<sup>119</sup> av statens beslut. Man kan anta att staten inte direkt fått ett minskat intresse för det SAF kontrollerar utan snarare att det är en unintended consequence av att man ville öka styrbarheten i förvaltningen.

Således har inte statens intresse för det SAF och övriga organisationer på arbetsmarknaden kontrollerar minskat. Möjligheten finns dock att SAF utifrån sitt perspektiv har uppfattat statens förändringar i styrelserna så.

*Motiv 5.* SAFs tillvägagångssätt skulle i så fall vara en reaktion på att staten fått ett minskat intresse för det SAF kontrollerar.

---

<sup>119</sup> Elster 1989, s. 91 ff.



Från SAFs sida har inga sådana argument framkommit om man inte räknar med de argument att man inte fått tillräckligt med inflytande i styrelsen. Eftersom det resonemanget tas upp under ett senare motiv kommer det inte att diskuteras här. Det har alltså inte framkommit i SAFs motivering att man direkt har hänvisat till statens minskade intresse för det organisationen kontrollerar.

*Motiv 6.* SAF lämnar styrelserna för att få LO och staten mer intresserade av det man kontrollerar.

Motivet är överhuvudtaget inte realistiskt. SAF skulle i så fall inte vara nöjd med statens intresse för det organisationen kontrollerar och därför dra sig ur. Organisationen skulle i så fall vilja "höja priset" på sin del i bytet. Frågan blir bara, varför överhuvudtaget få staten mer intresserad om man inte har något forum att använda den nya makten i? De nyinstittade rådgivande nämnderna kan på det sättet inte ersätta styrelserna. SAF har inte heller på något sett motiverat avhoppet på ett sätt som skulle bekräfta tesen.

**Strategi 4.** En aktör kan få sin makt minskad genom att andras kontroll över aktörens intressen ökar.

Staten och/eller LO skulle ökat sitt inflytande över de av de korporativt sammansatta styrelserna fattade besluten. Det skulle dels kunna ske genom en avlövnings av styrelserna till förmån för departement och förvaltning, vilket har skett. Som tidigare visats har stora formella befogenheter flyttats från styrelserna till framförallt generaldirektörerna. En ökad styrning från departementen har inte gått att fastlägga men tendenser på ett sådant finns. Statens makt över implementeringen har skärpts och SAFs i motsvarande grad minskats. Staten har ökat sitt inflytande över SAFs intressen. LOs ställning gentemot SAF i styrelserna har också förändrats framförallt på det regionala planet där många av de offentliga arbetsgivarnas representanter var kommunal- eller landstingsråd med socialdemokratisk partitillhörighet.

De andra aktörerna, staten och LO, har alltså båda två kraftigt skjutit fram sina positioner i styrelsen. Den stora vinnaren vad gäller inflytande är givetvis staten genom direktörernas ökade inflytande, men även LO har också stärkt sitt inflytande, om än enbart relativt, i förhållande till SAF trots att rimligtvis har organisationens totala inflytande även det minskat.

*Motiv 7.* SAFs handlande skulle då vara en reaktion på att dess "motståndare" ökade sitt inflytande över det som SAF är intresserat av, det vill säga politikens implementering.

Motivet har också framkommit från SAF. Organisationen anser att dess inflytande har varit alldeles för dåligt och man har inte haft något stort inflytande varken på besluten eller dagordningen.

I sitt remissvar till Verksledningskommittén hänvisar SAF också explicit till att den politiska styrningen är så stor att det i styrelserna inte finns utrymme för strategiska beslut, som de anser är en förutsättning för styrelsearbete.<sup>120</sup> Bilden bekräftas av Redbrandt som menar att man kritiserade i realiteten redan fattade beslut i styrelserna.<sup>121</sup> Motiv 7 är således relevant för att beskriva SAFs utträde ur de statliga ämbetsverkens styrelser.

*Motiv 8.* SAF lämnar styrelserna i syfte att försvaga andras position, det vill säga försvaga statens och LOs kontroll.

Man skulle alltså vilja försvaga de andra aktörernas, statens och/eller LOs, positioner, vilket man alltså lyckades med. LOs inflytande över implementeringen av politik och speciellt då arbetsmarknadspolitiken har minskats. Problemet är att det har också SAFs inflytande. Statens position har också försvagats genom att SAF inte längre hjälper till att legitimera offentliga beslut. I värsta fall skulle det betyda sämre legitimitet och större inflexibilitet.

Att man var ute efter att försvaga LOs position är ett argument som har framkommit från SAFs sida tidigare men att man vill försvaga statens position när det gäller implementeringen av offentlig politik har dock inte framkommit. Det strategiska beslutet att man vill försvaga huvudmotståndarens, LOs, position är just ett sådant framåtblickande förfarande som motivet syftar till. Att SAF är ute för att försvaga statens position finns det dock inget som bekräftar. SAF handlade i linje med motivet framförallt för att försvaga LOs ställning.

**Strategi 5.** En aktör kan få minskad makt genom att villkoren för bytet ändras.

Villkoren för bytet skulle i så fall ändrats till det sämre för SAF, det vill säga SAF skulle fått betala mer för och fått mindre i utbyte. Det skulle betyda en ökad grad av legitimering av beslut som organisationen ej hade inflytande över. Som flera av de ovanstående punkterna är givetvis också denna strategi svår att empiriskt bevisa. Jag har tidigare visat på att SAF fått ett betydligt mindre inflytande i styrelserna frågan är alltså här om det minskade inflytande har följts av en minskning av legitimerande och kunskapsinhämtande. Helt klart är i alla fall att organisationen känt att de fått sitta med och legitimera en politik som de inte själva stod bakom fullt ut.

---

<sup>120</sup> Ds C 1986:4, s. 129.

<sup>121</sup> Intervju med Lars-Göran Redbrandt.

*Motiv 9.* Det skulle då vara en reaktion på att villkoren för bytet, legitimitet mot inflytande, ändrades till SAFs nackdel.

Klart är i alla fall, eftersom det framkom i SAFs motiv, att SAF kände sig bundet av sitt deltagande i styrelser och efteråt har upplevt sig stå betydligt friare. Man menade även före avhoppet att SAFs representanter var en gisslan i styrelserna. I vilket fall som helst visar det på att SAF tyckte att priset för det inflytande man fick var för högt vilket i sin tur tyder på att priset också kan ha höjts. Möjligheten att organisationens preferenser har ändrats, och så att säga minskat efterfrågan, finns också. Men eftersom SAFs vanda inför deltagandet i styrelser verkar blivit allt starkare allt eftersom styrelserna avlövdades får man anta att man fick stå till svars för en politik som man inte längre tyckte sig ha inflytande över. Man behåller dessutom organisationens representanter i organ som inte tappat inflytande som till exempel Arbetsdomstolen och Försäkringsdomstolen vilket ligger i linje med motivet.

Motivet är alltså svårbedömt men rimligtvis riktigt. Villkoren för bytet försämrades för organisationen och SAFs argumentation mot beslutet blir allt starkare ju mindre makt styrelserna har.

*Motiv 10.* SAF lämnar styrelserna för att förändra villkoren för bytet.

Motivet kan också förkastas utan något större empiriskt resonemang. Att SAF visserligen ändrar på bytesförhållandet är uppenbart, men utan inflytande inget bytesförhållande vilket gör att dra sig ur inte skulle få de konsekvenser som i så fall eftersträvades. Om man drar sig undan bytet helt som SAF gör i den här situationen finns givetvis inget bytesförhållande kvar att ändra på. Även om man efter uttåget skulle få ett inflytande är sannolikt priset för det inflytandet högre. Det är inte heller något motiv som framkommit från organisationens sida.

**Strategi 6.** En aktör kan få sin makt minskad genom att dagordningen ändras för det som skall bestämmas.

Som tidigare redovisats är det just det som har hänt. Dagordningen i styrelserna har försämrats till organisationernas nackdel. Flera frågor med stor tyngd har förts över till generaldirektörerna. Styrelserna har avlövdats på beslutsbefogenheter till framförallt tjänstemännens fördel.

Helt klart är i alla fall att dagordningen förändrades genom 1987 års verksledningsbeslut till det sämre för SAF och att SAF förespråkade en friare dagordning i remissvaret på Verksledningskommittén. Dagordningen hade alltså försämrats till det sämre för SAF.

Det var inte bara så att beslutsbefogenheter togs bort från styrelserna. I viss mån, dock inte i motsvarande omfattning, tillfördes också beslut. Det var beslut om mål och riktlinjer för verksamheten. De tidigare mer praktiska besluten ersätts

av mer övergripande mål vilket gjorde att det med nödvändighet måste bli ideologisk strid. Det blev alltså svårare att komma överens vilket även det minskade SAFs inflytande.

Sämre beslutsbefogenheter och svårare att komma överens visar på att strategin försämrar SAFs situation i styrelserna.

*Motiv 11.* SAFs beslut skulle då vara en reaktion på att de frågor som beslutas i styrelserna förändras till SAFs nackdel.

Motivet är ett argument som framkom från organisationens sida i och med beslutet att hoppa av. Man tyckte att SAF hade alldeles för lite att säga till om i styrelserna. Man ansågs sig ha små möjligheter att påverka besluten.

Ytterligare ett argument från SAF som framkom i debatten före och runt utträdet var just den kring problemformuleringsprivilegiet där man menar att man inte själv genom sitt deltagande i olika korporativa arrangemang kände att man även om man hade inflytande på de frågor som diskuterades inte hade inflytande på vilka frågor som diskuterades. Utträdet ur styrelserna sågs som ett led i att ändra på det. Frågan om SAF lyckades med att få inflytande över vilka frågor som skulle diskuteras är relativt komplicerad.

När man i remissen till Verksledningskommittén föreslår rådgivande organ med större möjlighet att initiera frågor stödjer det tesen att SAF uppfattat problemformuleringsprivilegiet som ett problem. Klart är att organisationen var missnöjd med det inflytande man åtnjöt i styrelserna vilket bekräftar motivet.

*Motiv 12.* SAF lämnar styrelserna för att ändra på dagordningen.

Resonemanget är likartat som när det gäller föregående motiv tio. Om man ej är med kvittar det om dagordningen förändras. Visserligen kräver SAF, vilket togs upp i föregående motiv, att dagordningen skulle bli friare i de nya rådgivande organen men om man inte har tillgång till dagordningen så måste det vara underordnat hur den ser ut. SAF har inte heller motiverat sitt utträde med motivet.

**Strategi 7.** En aktör kan få sin makt minskad genom att vilka som skall vara med i uppgörelsen förändras.

Strategin har också inträffat. De offentliga arbetsgivarna har beretts plats i styrelserna vilket har vridit makten från axeln LO-SAF till att mer omfatta samtliga organisationer på arbetsmarknaden. SAFs ställning har förändrats på två sätt. För det första är man inte längre ensam om att företräda arbetsgivarintressen och för det andra om en fråga drivs så långt som till votering riskerar man att med största sannolikhet att bli nedröstad med tanke på att de offentliga arbetsgivarna i många frågor ligger närmare facken i frågor som är viktiga för de privata

arbetsgivarna. Det har alltså tillkommit fler aktörer i uppgörelsen vilket i sin tur, precis enligt Hernes modell, har lett till ett minskat inflytande för SAF.

*Motiv 13.* SAFs handlande skulle då vara en reaktion på att fler aktörer tillkommit i styrelserna.

SAF har inte direkt påtalat det som ett speciellt missförhållande men som tidigare visats har organisationen ansett att dess inflytande har minskat vilket bland annat är en direkt följd. Det tyder på att SAF reagerat på det minskade inflytande organisationen fick genom att nya aktörer tillkom.

*Motiv 14.* SAF lämnar styrelserna för att ändra på vilka som skall vara med i uppgörelsen.

Man kan givetvis ändra på vilka som skall vara med i uppgörelsen genom att hoppa av. Till exempel kommer inte SAF då längre att vara med. Det går dock inte att utnyttja de eventuella fördelarna man uppnår genom ett sådant agerande eftersom man inte längre befinner sig inom styrelserna. Motivet har inte heller framkommit från organisationen.

Det man kan konstatera är att flera av de motiv som förts i bevis baseras på ett och samma argument från SAFs sida att man fått för litet inflytande i styrelserna. Att det inte går att mer exakt bena upp argumenten beror främst på att organisationen inte specificerat argumenten mer än så och talat om på vilket sätt inflytandet minskat. Den troligaste förklaringen är att alla dessa faktorer samverkat och tillsammans minskat SAFs inflytande radikalt.

Angående SAFs inflytande i de statliga styrelserna visar systematiseringen att det drastiskt har sjunkit. Styrelserna har avlövats på sina beslutsbefogenheter samtidigt som fler arbetsgivarorganisationer har kommit in. Både SAFs absoluta och relativa inflytande har minskat till följd av politiska beslut. Statens kontroll över arbetsmarknadspolitikens implementering har ökat genom främst att Arbetsmarknadsverkets tjänstemän har tillförts mer makt. Villkoren för bytet och dagordningen förändrades också till SAFs nackdel samtidigt som fler aktörer tillkom.

Det mönster man annars kan utläsa ur systematiseringen är att de motiv som handlar om att SAF reagerat på ovanstående förändringar överväger. Det enda motiv som egentligen motsäger det är det att SAF har velat underminera LOs ställning. Annars tyder allting på att SAFs beslut att dra tillbaka sina representanter från de offentliga styrelserna har varit en reaktion på förändringarna. De motiv som framkommit från SAFs sida visar med klarhet på det samtidigt som utträdet kommer vid en tidpunkt när stora förändringar av styrelsernas beslutsbefogenheter har genomförts.

### 3.2. Frågeställningarnas slutgiltiga besvarande

Föregående systematisering gör det alltså betydligt enklare att svara på de tre från början uppställda och specificerade frågeställningarna. Frågeställning a, som var den första, handlade om att hela styrelsernas inflytande över politiken hade minskat. Styrelsen som helhet har förlorat inflytande vilket med relativ lätthet kan ses med den ifrån Hernes utvecklade analysapparaten. I enlighet med strategi 4 har staten stärkt sin kontroll över SAFs intressen. Styrelsernas makt har avlövsats till framförallt tjänstemännens fördel då beslutsbefogenheter har överförts till general- och länsarbetsdirektörer. Villkoren för bytet har också ändrats genom strategi 5. SAF har känt sig allt mer bundet att genom sina representanter i styrelserna stå bakom en politik som man i grunden inte stod bakom. Dessutom har dagordningen i styrelserna ändrats från mer sakfrågor där det är lättare att vara pragmatisk till mer målorienterade frågor vilket gör det svårare för representanterna att komma överens. Det i sin tur minskar givetvis parternas betydelse och därmed styrelsernas tyngd vilket uppfyller strategi 6. Styrelserna har som helhet drastiskt förlorat i inflytande under 1980-talet. Från att ha varit beslutspotentiella organ har man förändrats till att bli allt mer av rådgivande karaktär. De frågor som diskuterats har dessutom lyfts bort från sakfrågor till mera målorienterade beslut vilket torde ökat polariseringen.

Frågeställning b handlade om att SAFs relativa inflytande skulle ha minskat i styrelserna. Även så är fallet. Representanter för de offentliga arbetsgivareorganisationerna fick tillträde till styrelserna vilket givetvis minskade SAFs inflytande. Dessutom visade det sig att dessa representanter i alla fall på det regionala planet ofta var politiker från det socialdemokratiska partiet som rimligtvis hade bättre kontakt med LO än med SAF. Fler aktörer som dessutom stod närmare SAFs motpart i styrelserna gjorde alltså att SAFs makt i styrelserna minskade vilket visas av strategi 7.

Den sista frågeställningen, c, skall besvara om SAF insett och reagerat på de förändringar som skett i styrelserna. När det gäller det första ledet i frågeställningen om SAF insett förändringen så visar det sig att det har organisationen gjort. I SAFs redovisade motiv ingår just SAFs minskade inflytande i styrelserna som en av huvudanledningarna till organisationens utträde från styrelserna. På flera ställen påpekar organisationen att styrelsernas beslutsbefogenheter och SAFs representanters möjlighet att påverka har minskat. Man har alltså från SAFs sida mycket väl insett att organisationen fått allt mindre att säga till om.

När det gäller det andra ledet i frågeställningen, om SAF reagerat på förändringen får man gå till de uppsatta motiven. Enbart ett motiv behandlar ett mer framåtblickande perspektiv än en reaktion och det är möjligheten att man

genom tillbakadragandet från styrelserna skulle försvaga LOs ställning. Annars handlar SAFs motiv mest om styrelsernas och organisationens begränsade inflytande som en av anledningarna till utträdet. Det minskade inflytande här kan hänvisas tillbaka till flera olika strategier på vilket sätt SAF förlorat inflytande. Man har dessutom ansett sig bunden till en politik som man till stora delar inte står bakom.

Andra argument som framkommit är främst den ideologiska övertygelsen från organisationens sida som bland annat DeGeer redovisade som en av huvudorsakerna till SAFs beslut. Trots att jag hittills redovisat SAFs minskade inflytande som en av huvudorsakerna till arbetsgivarorganisationens avhopp kan man inte helt bortse från ideologins betydelse. Denna fungerar närmare som en tröskeleffekt. Som tidigare påvisats följer inte SAF sin ideologiska övertygelse på alla områden utan gör våld på den i bland annat arbetsdomstolen vilket gör att dess direkta betydelse på beslutet är tveksamt. SAF har dock genom den existerande ideologiska framtoningen betydligt lättare att hoppa av de statliga styrelserna än någon annan av organisationerna som ingick i AMS styrelse, det vill säga att tröskeln för ett utträde var lägre för SAF än för de andra organisationerna vilket kan hänföras till ideologin.

Samtliga tre frågeställningar kan alltså besvaras jakande samtidigt som några vidare motiv som skulle motsäga dem inte har framkommit. Det enda som i någon mån motsäger helhetsbilden är SAFs uttalade motiv att underminera LOs ställning. Med kraften i de andra motiven är det rimligt att anta att argumentet visserligen var en bidragande orsak till organisationens beslut men att det väger relativt lätt i jämförelse med de motiv som baseras på en reaktion.

### **3.3. Sammanfattning och slutsatser**

I den svenska modellen inräknas ofta den svenska korporatismen som en av hörnpelarna. Att företrädare för olika intressen kan mötas och skapa en samsyn på frågor som berör deras medlemmar. Uppsatsen har behandlat ämnet förvaltningskorporatism och framförallt skjutit in sig på arbetsmarknadens parter deltagande i Arbetsmarknadsstyrelsens och länsarbetsnämndernas styrelser. Syftet har varit att förklara Svenska Arbetsgivareföreningens utträde ur de statliga styrelserna utifrån korporativismteori och i fokus har satts den av staten drivna förvaltningspolitiken. Att en organisation självant lämnar organ för inflytande

får ses som unikt och har ingen motsvarighet i den svenska historien. Intresseorganisationen avsåg sig på det här sättet en möjlighet att påverka politiken och dess implementering.

Jag har visat att förvaltningspolitiken i början av 1980-talet ändrade perspektiv till att mer inrikta sig på förvaltningens styrbarhet. Förvaltningen skulle fungera som politikernas förlängda arm. En oförutsedd konsekvens av det blev att parternas inflytande minskade drastiskt under decenniet och SAFs inflytande minskade relativt sett mer än deras huvudmotpart, LO. Allt mer av styrelsens forna befogenheter fördes över till general- och länsarbetsdirektörer.

På grund av att staten inte höll sin del av det "korporatistiska kontraktet" så tvingades SAF att omvärdera sin roll i styrelserna. Genom den ideologi som organisationen besitter som innehåller ett visst mått av skepsis mot den offentliga sektorn hade organisationen dessutom en mycket lägre tröskeleffekt när det gällde att dra sig ur samarbetet. Att ideologin kan betraktas som en tröskel mer än som en förklaring till organisationens utträde bekräftas även av att ett mönster utkristalliseras när man närmare betraktar kronologin. De styrelser som för SAF betyder minst lämnar man redan 1985. Här ingår Brottsförebyggande rådet och Kriminalvårdsverkets styrelse. Dessa torde spelat en underordnad roll för organisationen. När SAF sedan lämnar resten av de statliga styrelsen sitter man dock kvar i Arbetsmarknadsdomstolen, Försäkringsdomstolen och AP-fondernas styrelser. Gemensamt för dessa organ är att deras befogenheter inte har berörts av den omdaning som annars skett av förvaltningen under 1980-talet och att samtliga dessutom borde spela en stor roll för en arbetsgivareorganisation.

De tre från början uppsatta frågeställningarna har allihop besvarats jakande vilket i sin tur bekräftar hypotesen. Den huvudsakliga orsaken till att SAF lämnar de statliga ämbetsverkens styrelser är att man har fått sitt inflytande i dem kraftigt försämrats. Deras möjlighet att påverka politikens implementering har under hela 1980-talet reducerats. Processen kan dock sägas ha påbörjats en bit in på 1970-talet. Staten har inte uppfyllt sin del av det korporativistiska kontraktet och genom det i realiteten gjort det allt för olönsamt för SAF att delta i AMVs styrelser. Kostnaderna i förhållande till vad det gav blev allt för höga för organisationen när SAF förlorade i inflytande både i absoluta och reella termer. Staten tvingar alltså mer eller mindre organisationen att lämna styrelserna.

Uppsatsens exempel, och därmed slutsatser, omfattar enbart AMVs centrala och regionala styrelser men att slutsatserna går att generalisera även till de andra statliga styrelserna hyser jag ingen tvivel om. Förändringarna där baseras på samma utredningar och samma proposition vilket rimligtvis gjort att resultatet ligger i samma härad i de andra styrelserna som SAF drog tillbaka sina representanter ifrån även om det naturligtvis är rimligt att anta att några små skillnader föreligger. Dessutom får AMV ses som det verk som har det största



inflytande på SAFs huvudområde, arbetsmarknaden, vilket torde gjort verket till ett av de svåraste för organisationen att lämna.

## Käll- och litteraturförteckning

### Källor

#### *Otryckta källor*

Intervju med Lars-Göran Redbrandt, 970219, Länskontorchef Svenska arbetsgivareföreningen, Västmanlands län och tidigare utredare av korporatismfrågan.

#### *Tryckta källor*

Dagens Nyheter, 801120, *Arbetsgivarnas Sverige*.

Dagens Nyheter, 801121, *Ingvar Carlsson (s). "SAF:s material saknar nyanser"*.

Dagens Nyheter, 801121, *SAF-offensiven*.

Dagens Nyheter, 801121, *Sedvallson, K., SAF:s kongress. Nicolin prisar friheten*.

Dagens Nyheter, 801122, *Av egen kraft*.

Dagens Nyheter, 801122, *Barkman, C., Marcus Wallenberg. "Sänk lönerna och skatterna"*.

Dagens Nyheter, 801122, *Claes Leo Lindwall, Vad ska privatiseras? Oenighet inom SAF*.

Dir. 1979:33. *Tilläggsdirektiv till förvaltningsutredningen (B 1977:01)*.

Ds C 1986:4. *Remissyttrande över verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985:40)*.

Hernes, G., "Om maktbegreppet," i NOU 1982:2. *Maktutredningen. Slutrapport*. Universitetsforlaget. Oslo 1982.

Nicolin, C., Ljunggren, O. & Wallenberg, M., *Anföranden vi SAF-kongressen 1980*. Svenska arbetsgivareföreningen. Stockholm 1981.

Regeringens proposition 1975/76:84 *med förslag till lag om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen, m.m.*

Regeringens proposition 1986/87:99 *om ledningen av den statliga förvaltningen*.

Regeringens proposition 1991/92:123 *om slopande av intresserepresentation i vissa statliga myndigheters styrelser*.

SFS 1965. Nr 600. *Allmän verksstadga*.

SFS 1965 Nr. 667. *Kungl. Maj:ts instruktion för arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna*.

SFS 1986:411. *Förordning med instruktion för arbetsmarknadsverket*.

SFS 1986:739. *Förordning med instruktion för arbetsmarknadsverket*.

SFS 1987:1100. *Verksförordning*.

SFS 1988:1139. *Förordning med instruktion för arbetsmarknadsverket.*

SFS 1992:919. *Förordning om ändring i förordningen (1988:1139) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.*

SOU 1983:39. *Politisk styrning - administrativ självständighet.* Betänkande av förvaltningsutredningen.

SOU 1985:7. *Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. Betänkande av AMS-kommittén.*

SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.* Huvudbetänkande från Verksledningskommittén.

Svenska Dagbladet, 801120, *En röst som behövs!*

Svenska Dagbladet, 801121, *Bättre samhällsservice - men hur?*

Svenska Dagbladet, 801121, *Curt Nicolins budskap: Ingen frihet utan vinster.*

Svenska Dagbladet, 801121, *I frihetens tjänst.*

Svenska Dagbladet, 801122, *Allvarligt budskap.*

Svenska Dagbladet, 801122, *Att starta företag.*

Svenska Dagbladet, 801122, Ekström, A-L. & Ersman, N., *SAF-kongressens budskap: Minska utgifterna. Producera mera.*

Svenska Dagbladet, 801122, *Kongressens kravlista till samhället.*

Svenska Dagbladet, 801122, Waldermarson, A., *Företagsam politiker?*

Svenska Dagbladet, 801122, *Wallenbergs "testamente". Sveriges framtid - så räddas den.*

Westholm, Carl-Johan, red. *Skapande eller bevakande Sverige: inför SAF-kongressen 1980*, expertrapporter volym 1-4. Svenska arbetsgivareföreningen. Stockholm 1979.

## *Litteratur*

Arbetsmarknadsstyrelsen, *Arbetsmarknadspolitik i förändring. En grundläggande bok om arbetsmarknadspolitikens villkor.* Allmänna förlaget. Örebro 1992.

DeGeer, H., *Arbetsgivarna. SAF i tio decennier.* Svenska arbetsgivareföreningen. Stockholm 1992.

Elmbrant, B., *Så föll den svenska modellen.* T. Fischer & Co. Stockholm 1993.

Elster, J., *Nuts and Bolts for the Social Sciences.* Cambridge University Press. Cambridge 1989.

Elvander, N., *Intresseorganisationerna i dagens Sverige.* Andra reviderade upplagan. CWK Gleerup Bokförlag. Lund 1969.

Elvander, N., *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982-1986.* Allmänna förlaget. Stockholm 1988.

- Laurin, U., "Farväl till översåtligheten", i *Farväl till korporatismen*. Svenska arbetsgivareföreningen. Stockholm 1991.
- Lewin, L., *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. P A Nordstedt och Söners förlag. Stockholm 1984.
- Lewin, L., *Samhället och de organiserade intressena*. Nordstedts. Stockholm 1992.
- Lundquist, L., *Förvaltning och demokrati*. Nordstedts. Stockholm 1991
- Lundquist, L., *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur. Lund 1992.
- Mellbourn, A., *Bortom det starka samhället*. Carlssons. Stockholm 1986.
- Micheletti, M., *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. CE Fritzes AB. Stockholm 1994.
- Olivecrona, G., *Samtal med Ulf Laurin*. T. Fischer & Co. Stockholm 1991.
- Panitch, L., *Recent theorization of corporatism. Reflections on a growth industry*. i *British Journal of Political Science*. Vol 31. 1980
- Petersson, O., *Makt. En sammanfattning av maktutredningen*. Allmänna förlaget. Stockholm 1991.
- RRV 1996:50. *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*. Riksrevisionsverket. Stockholm 1996.
- Rothstein, B., *Den korporativa staten. Interesseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Nordstedts. Stockholm 1992.
- Skogh, G., "Makt och rätt i arbetslivet," i Carl-Johan Westholm, red. (SAF), *Skapande eller bevakande Sverige: inför SAF-kongressen 1980*, expertrapporter volym 1. Svenska arbetsgivareföreningen. Stockholm 1979.
- Svenska arbetsgivareföreningen. *Farväl till korporatismen!* Stockholm 1991
- Söderlind, D. & Petersson, O., *Svensk förvaltningspolitik*. Andra upplagan. Diskurs. Uppsala 1988.
- Tarschys, D., & Eduards, M., Petita. *Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*. LiberFörlag. Stockholm 1975.
- Tarschys, D., "De offentliga utgifternas tillväxt: nio förklaringstyper," i Tarschys, D., mfl., *Offentlig sektor i tillväxt*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Stockholm 1975.
- Tarschys, D., *Den offentliga revolutionen*. LiberFörlag. Stockholm 1978.
- Tarschys, D., Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen. i Frängsmyr, T., Hägg, I., & Rydén, B., (Red.) *Kan Sverige styras? Att förstå och styra samhället*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Stockholm 1984.
- Tunhammar, G., "Ett skapande trendbrott," i *Farväl till korporatismen*. Svenska arbetsgivareföreningen. Stockholm 1991.

- Waldenström, S., "Statlig planering," i Carl-Johan Westholm, red. (SAF), *Skapande eller bevakande Sverige: inför SAF-kongressen 1980*, expertrapporter volym 1. Svenska arbetsgivareföreningen. Stockholm 1979.
- Wockelberg, H., *Verksledningsdebatten. En analys av partiers och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 11. Statsvetenskapliga institutionen. Uppsala universitet. Uppsala 1996
- Öberg, PO., *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen*. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen. Preliminär version. Uppsala 1996.
- Öberg, PO., *Särintresse och allmänintresse. Korporatismens ansikte*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. Uppsala 1994.

## 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 partiets 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.*

