



Politiska institutioner och strategiskt agerande 22

Arbetslivsfonden och det moderna styrelseskicket

Arbetslivsfondens organisation

Noggrant övervägande eller slump?

Per-Åke Berg

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.

1. INLEDNING.....	1
1.1 Arbetslivsfondens organisation	2
1.2 Material och disposition	4
2 ARBETSMILJÖ, REHABILITERING OCH FÖRVALTNINGSPOLITIK	6
2.1 Hur har arbetsmiljöfrågan diskuterats?	6
2.2 Hur har rehabiliteringsfrågan diskuterats?	12
2.3 Hur har förvaltningspolitiken diskuterats?	18
2.4 Sammanfattande diskussion	23
3. ORGANISERINGEN AV ARBETSLIVSFONDEN.....	25
3.1 Riksdagsbeslutet om en tillfällig arbetsmiljöavgift	25
3.2 Arbetsmiljökommissionen förslag om Arbetslivsfonden	26
3.3 Propositionen	31
3.4 Organisationskommitténs arbete	33
3.5 Förordningen.....	37
3.6 Sammanfattning och slutsatser.....	38
4. VARFÖR INRÄTTADES EN NY MYNDIGHET	40
4.1 Varför inrättas myndigheter.....	40
4.2 Aktörer på arbetsmiljöområdet	41
4.3 Arbetslivsfonden	43
4.4 Sammanfattning och slutsatser.....	46
5. TIDSBEGRÄNSNINGEN AV ARBETSLIVSFONDEN	48
5.1 Tidsbegränsning av beslut, myndigheter och andra organ.....	48
5.2 Tidsbegränsningen av Arbetslivsfonden	52
5.3 Sammanfattning.....	55
6. ORGANISATION OCH ARBETSSÄTT	57
6.1 Minimal byråkrati.....	57
6.2 Rekrytering	59
6.3 Målstyrning och decentralisering.....	62
6.4 Styrelsens sammansättning.....	65
6.5 Ansökningsförfarande	66
6.6 Sammanfattande diskussion	67
7. SAMMANFATTANDE DISKUSSION	69
 BILAGOR.....	 73

1. Inledning

Inför valet 1988 hade arbetsmiljöfrågorna kommit att bli en av de stora valfrågorna. I sitt valmanifest utlovade socialdemokraterna att förbättra arbetsmiljön och kartlägga de 400 000 mest utsatta jobben. Anledningen till detta var den stora ökningen av långtidssjuka och förtidspensioner som skett under 1980-talet. Över en halv miljon människor stod vid slutet av 1980-talet utanför arbetsmarknaden på grund av arbetsskador, förtidspensioneringar och långvarig sjukdom. Två förklaringar till den stora ökningen av belastningsskador ansågs vara ensidiga rörelser och högt arbetstempo. Men också psykosociala faktorer, som stress och/eller otillfredsställelse i arbetet, påverkade antalet belastningsskador. Dessa faktorer hade sedan lång tid tillbaka uppmärksammats av bland annat fackföreningsrörelsen som ställt allt högre krav på förändring av arbetsorganisationen för att få bort ensidiga, förslitande och själsligt utarmande arbeten.

Med utslagningen från arbetsmarknaden följde en rad problem som kan sammanfattas i nedanstående punkter.

- **Bristen på arbetskraft.** Under slutet av 1980-talet blev bristen på arbetskraft akut, vilket fick till följd att vårdinrättningar måste stänga på grund av personalbrist medan exportföretagen inte kunde producera allt vad de kunde sälja. Samtidigt var bristen på arbetskraft i produktionen mindre än utslagningen av arbetskraft från denna.
- **Allt högre offentliga utgifter.** Utslagningen från arbetsmarknaden ledde inte bara till arbetskraftsbrist. Utgifterna för godkända arbetssjukdomar, förtidspensioner och sjukfall ledde till allt högre offentliga utgifter för främst socialförsäkringar och vård.
- **Sänkt produktivitet.** Den höga sjukfrånvaron ledde till höga kostnader och sänkt produktivitet.

Arbetslivsfondens tillkomst var en del av det åtstramningspaket som socialdemokraterna och centern sydde ihop i riksdagens finansutskott under några hektiska dygn maj 1989. I paketet ingick bland annat en arbetsmiljöavgift där arbetsgivarna skulle betala 1,5 procent av lönesumman under perioden 1 september 1989 till 31 december 1990. I en tidigare uppsats¹ beskrivs spelet om åtstramningen som utmynnade i att

¹ Berg 1996.

Arbetslivsfonden inrättades. Tanken var att pengarna skulle användas till satsningar för att förbättra arbetsmiljön, minska sjukfrånvaron och förbättra rehabiliteringsverksamheten. Redan när Arbetslivsfonden inrättades fick den ett tidsbegränsat mandat som innebar att fonden skulle verka så länge pengarna räckte.

Huvudsyftet med den här rapporten är att beskriva de förslag som låg till grund för riksdagens ställningstagande om hur Arbetslivsfonden skulle organiseras och vilka uppgifter den skulle ha. I en tidigare uppsats beskrivs tillkomsten av Arbetslivsfonden mer som resultatet av en slump än som ett strategiskt agerande.² Vad kan vi då säga om organiseringen av Arbetslivsfonden och de uppgifter den skulle ha. Kan även detta ses som produkten av en slump eller var det noggranna överväganden som låg bakom? En annan väsentlig del av uppsatsen är att studera varför man inrättade en ny myndighet istället för att låta en redan befintlig myndighet som verkade inom området få dessa extra resurser. När arbetsmiljöpengarna skulle administreras fanns förslag om att låta någon befintlig myndighet ta hand om förvaltningen. Istället valde man att bygga upp en helt ny myndighet. Vilka var motiven till att bygga upp en ny förvaltningsmyndighet istället för att utnyttja redan befintliga? Krävdes det helt enkelt nya grepp för att komma till rätta med bland annat utslagningen från arbetsmarknaden? En annan fråga som kan vara av intresse att belysa är varför Arbetslivsfonden tidsbegränsades. Var det en ny syn på hur en myndighet skulle organiseras som slagit igenom eller var tidsbegränsningen enbart ett resultat av Arbetslivsfondens tillkomst-historia?

1.1 Arbetslivsfondens organisation

När Arbetslivsfonden inrättades fastslogs att myndigheten skulle vara tidsbegränsad och avvecklas när den slutfört sitt uppdrag. I praktiken innebar detta att den skulle avvecklas när de inbetalade medlen, drygt 11 miljarder kronor plus avkastning, var förbrukade. En annan viktig utgångspunkt var att det inte skulle skapas någon ny stor myndighet. Istället poängterades i propositionen (prop. 1989/90:62) att Arbetslivsfonden skulle ha en liten fast organisation med en central och länsvisa regionala styrelser bestående av representanter för staten och parterna på arbetsmarknaden.³ Arbetslivsfondens organisation var decentraliserad med

² För en utförligare beskrivning se Berg 1996.

³ Sammansättningen av styrelserna redovisas i bilaga 5.

en bidragsgivande fond i varje län. På det centrala kansliet har i genomsnitt 12 personer arbetat. De regionala kanslierna har bestått av en länsdirektör samt tre medarbetare, med undantag av storstadslänen som haft några fler anställda och Gotland med en mindre.⁴ Totalt var 116 personer anställda vid Arbetslivsfonden den 1 januari 1994.

Eftersom både arbetsgivare och arbetstagare var representerade i fondstyrelsen, både centralt och regionalt, kunde en praxis i fondens verksamhet formas i dialog mellan styrelser och kanslier. Behovet av ett omfattande regelverk har därför kunnat begränsas.⁵ Ambitionen att styra verksamheten med mål har haft stor betydelse för fondens funktionssätt. I Arbetslivsfondens riktlinjer betonades att organisationen skulle vara målstyrd och inte regelstyrd.

Organisationen är målstyrd, vilket innebär att resultatenriktade mål fastställs, resurser fördelas och resultaten av verksamheten följs upp och utvärderas.⁶

De regionala fonderna har därigenom haft betydande möjligheter att tolka övergripande mål och utforma strategier för att nå dessa i varje län.

Ett syfte med Arbetslivsfonden var att den skulle verka för en helhetssyn på arbetsmiljö och rehabilitering. I propositionen (prop. 1989/90:62) framgår att rehabiliteringsinsatserna skulle kombineras med arbetsmiljöförbättrande åtgärder för att motverka uppkomsten av nya arbetsskador. Det var därför viktigt att arbetsgivare och arbetstagare samarbetade samt att den kompetens som fanns hos de berörda myndigheterna togs tillvara. Enligt sin instruktion (SFS 1990:130) skulle Arbetslivsfonden initiera och stödja processer på arbetsplatserna i nära samverkan med arbetsmarknadens parter. Ett krav som den centrala fonden hade för att bevilja bidrag var att arbetsmarknadens parter gemensamt inom varje bransch upprättade så kallade branschprogram. Ett syfte med dessa var att få igång en diskussion mellan arbetsgivarparter och de fackliga organisationerna. Ett annat syfte var att involvera parterna i sin verksamhetsidé och på detta sätt öka medvetenheten om arbetsmiljö och rehabilitering. Vilka krav ställde då Arbetslivsfonden på de företag, myndigheter och organisationer som sökte bidrag från fonden? För att få medel från Arbetslivsfonden skulle företagen lämna in en ansökan i form av ett så kallat arbetsplatsprogram. Enligt Arbetslivsfondens riktlinjer skulle dessa vara

⁴ Arbetslivsfonden. Riktlinjer 1, sid. 3.

⁵ Riksrevisionsverket F 1992:28, sid. 24.

⁶ Arbetslivsfonden. Riktlinjer 1.

ambitionshöjande och omfatta såväl generellt förebyggande (fysiska investeringar och arbetsorganisatorisk utveckling) som rehabiliterande åtgärder.⁷ Arbetsplatsprogrammen har beskrivits som det viktigaste verktyget och stödet i fondens processinriktade arbetssätt med att utveckla en mer personalfokuserad helhetssyn på verksamheten. Arbetsplatsprogrammet har omfattat en dialog kring projektet mellan fondens personal och arbetsplatsen, framtagning av en besparingsutredning på personalekonomisk grund i anslutning till ansökan, samt uppläggning av en uppföljningsmetodik för projektet.⁸ Ett annat krav var att företagen själva skulle stå för en del av kostnaden. I genomsnitt bidrog fonden med en tredjedel av den totala kostnaden för arbetsplatsprogrammet. Samarbetet med myndigheterna på området skulle garanteras genom de beredande/rådgivande organ som skulle finnas vid varje fond. På central nivå skulle dessa bestå av representanter från Arbetarskyddsstyrelsen, Riksförsäkringsverket samt Arbetsmarknadsstyrelsen och på regional nivå av yrkesinspektioner, försäkringskassor och länsarbetsnämnder. En tanke bakom denna konstruktion var dels att ta tillvara den kompetens som fanns hos dessa aktörer, dels stimulera och utveckla former för fortsatt samverkan mellan myndigheterna på arbetslivsområdet efter fondens avveckling.⁹

1.2 Material och disposition

I det följande kapitlet presenteras ett urval utredningar som kommit fram till förslag när det gäller arbetsmiljöfrågor, rehabilitering och förvaltningspolitik. Syftet med kapitlet är att på ett överskådligt sätt beskriva dessa och studera om man vid inrättandet av Arbetslivsfonden anammade några av förslagen. I kapitel 3 följer en genomgång av de förslag som låg till grund för Arbetslivsfondens organisation och vilka uppgifter den skulle ha. Kapitlet behandlar bland annat det arbete som utfördes i Arbetsmiljökommissionen och som låg till grund för den efterföljande propositionen. En annan stor del upptas av Organisationskommitténs arbete med att konkretisera Arbetslivsfondens organisation och arbetsformer. När Arbetslivsfonden inrättades fanns det flera som menade att man istället skulle låta någon befintlig myndighet förfoga över de medel som flutit in via den tillfälliga arbetsmiljöavgiften. Kapitel 4 syftar till att ge en bild över varför så inte blev fallet. Redan när Arbetslivsfonden inrättades fastslogs att myndigheten skulle vara tidsbegränsad. När det

⁷ Arbetslivsfonden. Riktlinjer 1.

⁸ Otter, sid. 16.

⁹ Riksrevisionsverket F 1992:28, sid. 33ff.

gäller myndigheter är detta en ovanlig lösning i Sverige. I kapitel 5 förs en allmän diskussion om tidsbegränsning av beslut och myndigheter. Huvudpunkten i kapitlet är främst tidsbegränsningen av Arbetslivsfonden. Var tidsbegränsningen av fonden ett resultat av en ny syn på hur förvaltningen skulle organiseras eller var det andra omständigheter som gjorde en tidsbegränsning nödvändig? Detta är några frågor som belyses i kapitlet. Rapporten avslutas med en diskussion om Arbetslivsfondens organisation och arbetssätt.

Materialmässigt grundar sig uppsatsen till stor del på offentligt tryck. När det gäller bland annat organiseringen av Arbetslivsfonden har materialet letats fram från Riksarkivet. Det handlar om de handlingar som legat till grund för Arbetsmiljökommissionens betänkande. En bidragande orsak till att intresset riktats mot denna utredning är att Arbetsmiljökommissionen fick i uppdrag av regeringen att föreslå hur Arbetslivsfonden skulle organiseras och arbeta. Jag har också gått igenom det material som funnits i Riksarkivet om Rehabiliteringsberedningen. Kapitel 2.2.3 bygger på ett förslag om reha-fonder som Allan Larsson presenterade för Rehabiliteringsberedningen och som inte fanns med i betänkandet. Detta förslag fanns dock arkiverat på Riksarkivet.

2 Arbetsmiljö, rehabilitering och förvaltningspolitik

Arbetsmiljö och rehabilitering har under många år varit föremål för debatt, både i riksdagen och media. Trots att problemen med utslagningen från arbetsmarknaden uppmärksammats och behandlats i ett antal utredningar har den fortsatt. Samtidigt har debatten om förvaltningen och dess funktionssätt blivit allt intensivare.

2.1 Hur har arbetsmiljöfrågan diskuterats?

2.1.1 Fonder för att förbättra arbetsmiljön

När Arbetslivsfonden inrättades var det inte första gången företagen tvingats avsätta medel i en fond för att förbättra arbetsmiljön. När Arbetsmiljöfonden inrättades 1974 var bakgrundsfaktorerna likartade med när beslutet om att inrätta Arbetslivsfonden togs 15 år senare. I början av 1970-talet gjorde företagen, särskilt exportföretagen, kraftiga vinster. Samtidigt hade kravet på en bättre arbetsmiljö framförts allt starkare i den allmänna debatten. Enligt förslaget skulle företagen tvingas avsätta 20 procent av sin vinst efter vissa beräkningar, dock högst 70 miljoner kronor. Totalt drog staten på detta sätt in drygt 1 miljard kronor från företagen. Avsättningen till fonden skulle i sin helhet betalas in till ett räntelöst konto i riksbanken, där varje företag skulle få ett eget konto. De medel som efter fem år fortfarande fanns kvar på arbetsmiljökontot skulle betalas tillbaka till företaget och tas upp till beskattning.¹⁰

Arbetsmiljöfonderna var inte avsedda att bekosta sådana åtgärder som Yrkesinspektionen i sin tillsynsverksamhet ålagt ett företag att utföra. I propositionen (1974:125) påpekades att det tvärtom var angeläget att företagen vidtog åtgärder för att förbättra arbetsmiljön utan att avvakta ett ingripande av Yrkesinspektionen. För att få ta medlen i anspråk skulle ansökan ha tillstyrkts av flertalet av arbetstagarsidans ledamöter i det sökande företagets skyddskommitté eller företagsnämnd. Medlen skulle i första hand användas till åtgärder som syftade till att nedbringa risken för såväl olycksfall som yrkessjukdomar och annan ohälsa orsakad av dålig arbetsmiljö. Det kunde gälla åtgärder som inrättandet av olika skyddsanordningar, förbättrad ventilation och åtgärder för att minska buller. Men det kunde också gälla åtgärder för att förbättra förhållandena

¹⁰ SkU 1974:40, sid. 10f.

för de anställda som till exempel ny- och ombyggnad av matsalar, omklädningsrum, studiehjem, klubbрум, fritids- och andra lokaler som kom de anställda till godo.¹¹ Den instans som skulle godkänna ansökningarna var Arbetsmarknadsstyrelsen. Att valet föll på Arbetsmarknadsstyrelsen ansågs naturligt eftersom styrelsen redan hade hand om ärenden rörande investeringsfonderna. Dessutom skulle administrationen vara enkel. Något större motstånd mot inrättandet av fonden var det aldrig. Samtliga borgerliga partier kunde ställa upp på huvudprinciperna. I riksdagsdebatten menade centern att förslaget, framlagt av den socialdemokratiska regeringen, närmast bidrog till att skärpa ojämkligheterna mellan olika företag. För att komma runt detta föreslog centern att av de 20 procenten skulle fem gå till en särskild arbetsmiljöfond, varifrån alla typer av företag skulle kunna få bidrag till miljöinvesteringar. Bidragen skulle, enligt centerförslaget, inte utgå till hela investeringskostnaden, vilket i sin tur innebar att investeringsvolymen skulle få betydligt större omfattning än vad som svarade mot bidragsbeloppet. Motståndet mot fonden kom istället från vpk som menade att fonden inte skulle förbättra arbetsmiljön i någon större utsträckning. Om fonden skulle få någon positiv verkan skulle de lokala fackliga organisationerna ha hela bestämmanderätten över fondens användning.¹²

2.1.2 Lagstiftnings- och ansvarsfrågor

Lagfäst arbetarskydd har funnits i Sverige ända sedan slutet av 1800-talet. Att komma tillrätta med arbetsmiljöproblemen enbart genom lagstiftning har visat sig svårt. Trots ny lagstiftning och en vidgning av arbetsmiljöbegreppet har utslagningen från arbetsmarknaden fortsatt. När Arbetsmiljöutredningen tillsattes i februari 1970 ansågs Arbetarskyddslagen (SFS 1949:1) som föråldrad. Det var framförallt den snabba utvecklingen i arbetslivet som gjorde det nödvändigt att ändra lagstiftningen. Men även ansvarsfrågorna behövde tydliggöras. I Arbetsmiljöutredningens delbetänkande *Bättre arbetsmiljö* (SOU 1972:86) betonades att en viktig förutsättning för att kunna åstadkomma en god arbetsmiljö var att arbetsgivare och arbetstagare samarbetade, vilket också påpekades i slutbetänkandet.¹³ En annan sak som lyftes fram i utredningen var Yrkesinspektionens och skyddsombudens del i arbetet med att förbättra arbetsmiljön. För att bredda skyddsombudens uppgifter och

¹¹ Proposition 1974:125, sid. 8 ff.

¹² Protokoll 1974:98.

¹³ SOU 1976:1, sid. 245, se även SOU 1990:49, sid. 47.

stärka deras ställning och handlingsmöjligheter på arbetsplatsen föreslogs i betänkandet att nya regler infördes. När det gällde tillsynsorganisationen föreslogs bland annat betydande förstärkningar av Arbetarskyddsstyrelsen.¹⁴ Ett resultat av Arbetsmiljöutredningen var en helt ny Arbetsmiljölagen som trädde i kraft den 1 juli 1978. En utgångspunkt för lagen var att den skulle vara allmängiltig och omfatta så gott som allt arbete. Dessutom utgick den ifrån att det var arbetsgivaren som hade huvudansvaret för arbetsmiljön. Lagen innebar också att all löpande arbetsmiljötillsyn samlades hos Yrkesinspektionen.¹⁵ Ett annat resultatet av utredningens arbete var att Arbetarskyddsverket fick omfattande förstärkningar samtidigt som Yrkesinspektionens verksamhet ute på arbetsplatsen byggdes ut.¹⁶

I mångt och mycket kom Arbetsmiljökommissionen fram till liknande slutsatser som Arbetsmiljöutredningen kommit fram till redan på 1970-talet. Återigen ansågs den rådande Arbetsmiljölagen otillräcklig för att lösa de problem som fanns. Det som främst gjort lagen otillräcklig var den allt snabbare tekniska utvecklingen. En annan fråga som åter togs upp var ansvarsfrågan. Enligt Arbetsmiljökommissionen behövde arbetsgivarnas ansvar för arbetsmiljö, sjukfrånvaro och förtidspensioneringar tydliggöras.¹⁷ Denna uppfattning delades av regeringen som i den efterföljande propositionen föreslog att det i Arbetsmiljölagen infördes en ny bestämmelse som angav en skyldighet för arbetsgivarna att systematiskt planera, leda och kontrollera arbetsmiljöarbetet.¹⁸ Det borde också vara möjligt att med hjälp av lagstiftning ge arbetsmarknadens parter ökat stöd att via avtal utveckla och förändra arbetsorganisationen så att varje anställd fick en tillfredsställande arbetsmiljö.¹⁹ I den efterföljande propositionen föreslog regeringen att en ny ändamålsbestämmelse infördes i arbetsmiljölagen. Ändamålet skulle bland annat vara att främja att arbetsgivare och arbetstagare samverkade för att gemensamt kunna åstadkomma en bättre arbetsmiljö.²⁰ Även Arbetsmiljökommissionen betonade Yrkesinspektionens och skyddsombudens del i arbetet med att förbättra arbetsmiljön. I betänkandet föreslogs bland annat en förstärkning

¹⁴ SOU 1976:1, sid. 245ff.

¹⁵ Proposition 1976/77:149, sid. 1ff.

¹⁶ Proposition 1973:1, sid.18.

¹⁷ SOU 1990:49, sid. 55.

¹⁸ Proposition 1990/91:140, sid. 38f.

¹⁹ SOU 1990:49, sid. 55f.

²⁰ Proposition 1990/91:140, sid. 32.

av Yrkesinspektionen, vilket motiverades med att Yrkesinspektionen delvis skulle få nya och ändrade uppgifter.²¹

2.1.3 Ekonomiska styrmedel

När Arbetsmiljökommisionen tillsattes fick den bland annat i uppdrag att överväga om man borde införa ekonomiska styrmedel mot arbetsgivarna för att åstadkomma bättre arbetsmiljöer.²² I korthet innebär ekonomiska styrmedel att man genom att tillföra eller beröva någon resurser söker få till stånd det önskvärda handlandet. Ekonomiska styrmedel gör det billigare eller dyrare för aktören att vidta en bestämd åtgärd. De är inte tvingande på något sätt utan den som skall påverkas har själv frihet att avgöra om han skall vidta åtgärden eller inte.²³ Enligt Arbetsmiljökommisionen hade den generella arbetsgivaravgiften två väsentliga svagheter; dels belastade avgiften företagen orättvist, dels fungerade den inte som ett ekonomiskt incitament för en bättre arbetsmiljö. I praktiken innebar den generella avgiften att företag med låg sjukfrånvaro och få arbetsskador subventionerade företag med dåliga arbetsmiljöer.²⁴ För att komma till rätta med detta föreslog Arbetsmiljökommisionen att delar av arbetsgivaravgiften slogs samman till en så kallad arbetslivsavgift. Denna skulle i princip täcka kostnaderna för sjukfrånvaro och förtidspensionering som var orsakade av brister i arbetsmiljön. I korthet innebar förslaget att avgiften skulle delas in i en generell del som solidariskt betalades av alla arbetsgivare och en kostnadsanpassad del. Den kostnadsanpassade delen skulle, enligt förslaget, fastställas utifrån företagets kostnader för sjukfrånvaro och antalet arbetsskador. För administrationen av avgiften skulle Försäkringskassan vara ansvarig. Det skulle också finnas möjligheter till avgiftsreduceringar för arbetsgivare som tagit särskilda initiativ till att förbättra arbetsmiljön eller motverka utslagningen av anställda.²⁵ Förslaget om att Försäkringskassan skulle administrera avgiften tillstyrktes av LO under förutsättning att arbetsmarknadens parter var representerade i dess styrelse.²⁶ Däremot

²¹ SOU 1990:49, sid. 136.

²² Direktiv 1988:63.

²³ Vedung, sid. 88f.

²⁴ SOU 1990:49, sid. 69.

²⁵ Ibid, sid. 71ff.

²⁶ LOs yttrande över Arbetsmiljökommisionens betänkande, sid. 4.

ifrågasatte SAF om Försäkringskassan hade den kompetens som krävdes för detta.²⁷

Förslaget om en differentierad arbetsgivaravgift utifrån företagets kostnader för skador mottogs positivt av de flesta remissinstanser. Såväl LO, TCO, SACO som SAF uttalade sitt stöd för en differentiering av arbetsgivaravgiften. I sitt remissyttrande över betänkandet ansåg LO att arbetslivsavgiften skulle kunna ligga till grund för permanentning av Arbetslivsfonden, men att fonden förutom direkta bidrag även skulle ges möjlighet att lämna förmånliga lån.²⁸ För SAFs del var det viktigt att en eventuell arbetslivsavgift på sikt ledde till en sänkning av den totala arbetsgivaravgiften.²⁹ Men alla remissinstanser var inte positiva till en differentiering av avgiften. Riksförsäkringsverkets tveksamhet gällde främst den praktiska hanteringen, medan De Handikappades Riksförbund menade att förslaget skulle leda till utestängning av handikappade från arbetslivet. Enligt propositionen (1990/91:140) var Arbetsmiljökommissionens förslag inte tillräckligt genomarbetat och därför inte heller möjligt att realisera i den föreslagna formen. Samtidigt sägs att reaktionerna på förslaget var så positivt att det manade till fortsatt arbete med att utveckla idén. En utredning skulle därför tillsättas för att utreda möjligheterna och konsekvenserna med en differentiering av avgiften.³⁰

2.1.4 Personalekonomiska redovisningar

Enligt Arbetsmiljökommissionen var det viktigt att göra arbetsgivarna uppmärksamma på de kostnader som uppkom genom dåliga arbetsmiljöer. Genom att införa en obligatorisk personalekonomisk redovisning skulle kostnaderna för dålig arbetsmiljö i form av bland annat frånvaro, skador och förtidspensioneringar lyftas fram i företagens och förvaltningarnas redovisningar. Företagen skulle därmed bli tvingade att granska och analysera sina personalkostnader när det gällde bland annat personalomsättning, nyrekrytering och sjukfrånvaro.³¹ Samtliga av de remissinstanser som yttrade sig var positiva till personalekonomiska redovisningar som metod. Enligt SAF kunde sådana redovisningar många gånger vara ett effektivt verktyg för arbetsgivaren att bli medveten om och

²⁷ SAFs yttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande, sid. 5.

²⁸ LOs yttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande, sid. 4.

²⁹ SAFs yttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande, sid. 5.

³⁰ Proposition 1990/91:141, sid.79f.

³¹ SOU 1990:49, sid. 161ff.

komma tillrätta med frånvaro och personalomsättning inom företaget.³² De flesta remissinstanser var också positiva till att lagfästa kraven på sådana redovisningar. Samtliga arbetsgivarförbund och ytterligare några remissinstanser avvisade dock förslaget till att lagfästa detta. I propositionen (prop. 1990/91:140) sågs personalekonomiska redovisningar som en viktig del i förnyelsearbetet inom arbetslivsområdet. En interdepartemental arbetsgrupp skulle därför tillsättas för att utarbeta en särskild lag om personalekonomiska redovisningar.³³

2.1.5 Delsammanfattning och slutsatser

Arbetsmiljöfrågorna har varit föremål för ett antal utredningar som lagt fram förslag till åtgärder för att minska utslagningen från arbetsmarknaden. I och med inrättandet av Arbetslivsfonden gavs en unik möjlighet att förverkliga flera av dessa förslag. Redan tidigare hade fondkonstruktionen provats på arbetsmiljöområdet. I samband med att Arbetsmiljöfonden inrättades föreslog centern att en viss del av avgiften skulle gå till en gemensam fond ur vilken alla företag skulle kunna söka bidrag. Centerns förslag om en gemensam fond uppvisar vissa likheter med Arbetslivsfondens bidragsgivning. Det jag närmast har i åtanke är att den föreslagna fonden, i likhet med Arbetslivsfonden, endast skulle bidra med en del av investeringskostnaden samt att samtliga företag skulle kunna ansöka om bidrag ur denna. Centerns förslag realiserades dock aldrig. Både Arbetsmiljöutredningen och Arbetsmiljökommissionen konstaterade att samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare var en viktig förutsättning för att lyckas med arbetsmiljöarbetet. Detta var också något som betonades i Förordning (1990:130) med instruktion för Arbetslivsfonden. Ett förslag från Arbetsmiljökommissionen som i viss mån kom att realiseras var förslaget om personalekonomiska redovisningar. För att få bidrag från Arbetslivsfonden skulle ansökan vara gjord med ett arbetsplatsprogram som utformats i samverkan mellan arbetsgivaren och den fackliga organisationen. I ansökan till fonden krävdes att arbetsgivaren med egna beräkningar eller enligt en enkel mall skulle bedöma vilka besparingar som uppnåddes genom minskad frånvaro, lägre personalomsättning och ökad produktivitet. Både Arbetsmiljöutredningen och Arbetsmiljökommissionen betonade att det var arbetsgivarna som hade huvudansvaret för arbetsmiljön. För Arbetslivsfondens verksamhet har utgångspunkten varit att ansvaret för

³² SAFs yttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande, sid. 10.

³³ Proposition 1990/91:140, sid 125ff.

arbetsmiljön ligger hos arbetsgivaren. Fondens processinriktade arbetssätt innebar inte att ansvaret tagits över av fonden, utan markerade tydligt att det var arbetsgivarens ansvar. Förslaget om differentierade avgifter realiserades inte i samband med Arbetslivsfondens tillkomst. Inte heller under dess verksamhetsperiod infördes den arbetslivsavgift, som föreslogs av Arbetsmiljökommissionen och som LO menade kunde ligga till grund för en permanent Arbetslivsfond.

2.2 Hur har rehabiliteringsfrågan diskuterats?

2.2.1 Bristen på samordning

Bristen på samordning mellan myndigheter och övriga aktörer inom rehabiliteringsområdet var sedan länge känt. Myndighetsorganisationen kännetecknades av stark uppdelning och bristande samordning. En bidragande orsak till den dåliga samordningen var att myndigheterna bedrev sin verksamhet på skilda konton med olika finansieringskällor vilket fått till följd att varje myndighet gjorde kostnadsöverväganden inom sina egna ramar. När Rehabiliteringsberedningen³⁴ tillsattes fick den bland annat till uppgift att komma med förslag om hur man bättre kunde samordna resurserna inom rehabiliteringsområdet. Enligt direktiven skulle Rehabiliteringsberedningen bland annat undersöka om det gick att samordna rehabiliteringsinsatserna på ett bättre sätt, klargöra ansvarsfrågorna i rehabiliteringsarbetet och ta ställning till om försäkringskassorna kunde ges en mera aktiv och pådrivande roll och överväga om dessa också skulle ges huvudansvaret för att rehabiliteringsarbetet genomfördes i de enskilda fallen.³⁵ En rationell användning av rehabiliteringsresurserna försvårades även av olika målsättningar för de rehabiliterande aktörerna. Ett annat stort problem var att de olika rehabiliteringsaktörerna hade skilda huvudmän med skilda ekonomier.³⁶ För att främja bland annat samverkan och kunskapsspridning mellan de olika rehabiliteringsaktörerna föreslog Rehabiliteringsberedningen att en tidsbegränsad genomförandegrupp skulle inrättas. En närmare beskrivning av denna görs i nästa kapitel.

Även Arbetsmiljökommissionen hade synpunkter på rehabiliteringsarbetet. Enligt Arbetsmiljökommissionen levde de olika rehabiliteringsaktörerna

³⁴ Rehabiliteringsberedningens sammansättning redovisas i bilaga 2.

³⁵ SOU 1988:41, sid. 71f.

³⁶ SOU 1988:41, sid. 90.

ofta i sina egna världar med egna planeringssystem och ekonomier där var och en sökte optimera sitt eget resultat. I det rådande systemet hade individen små möjligheter att påskynda sin rehabilitering, bland annat beroende på att de olika aktörerna inom området inte samverkade. En slutsats som drogs var att nya metoder för samverkan behövde utvecklas mellan arbetsgivare, myndigheter och andra samhällsorgan. Dessutom borde Försäkringskassan få ett övergripande planeringsansvar för samordnande insatser mellan samtliga myndigheter och aktörer inom rehabiliteringsområdet. En annan slutsats som Arbetsmiljökommissionen drog var att det behövdes en samlad översyn av behovet av att ändra sekretessbestämmelserna för att undanröja de hinder som fanns för samverkan mellan de aktörer som deltog i rehabiliteringen.³⁷

2.2.2 Metodutveckling och kunskapsspridning

Försöksverksamhet i olika delar av landet hade visat att det var möjligt att påverka sjukfallens längd och i förlängningen sannolikt också förtidspensioneringarna. Rehabiliteringsberedningen konstaterade att den försöksverksamhet som inriktats på samverkan mellan arbetsplats och myndigheter (Trelleborgsprojektet) och mellan de myndigheter som var engagerade i rehabiliteringsarbetet (Lerum och Östhammar) varit framgångsrikt. Problemet var att erfarenheterna från olika projekt inte alltid spreds till andra delar av landet eller användes i verksamheten när projektet var avslutat. Erfarenheterna från olika projekt måste därför på ett helt annat sätt än vad som var fallet utvärderas och läggas till grund för att utveckla lämpliga samarbetsformer. En ordentlig satsning på en sammanhållen kunskaps- och metodutveckling ansågs nödvändig för att kunskaper och samverkansmetoder skulle slå igenom och nå ut i hela verksamheten. Rehabiliteringsberedningen konstaterade att det skulle behövas särskilda åtgärder och insatser i ett inledningsskede rörande förslagen om samverkans- och metodfrågor. Detta föreslogs ske i en samordnad organiserad form där alla samhällssektorer som deltog i rehabiliteringsarbetet skulle ingå. Beredningen föreslog därför att en särskild genomförandegrupp skulle tillsättas. Genomförandegruppen skulle utgöras av en tidsbegränsad fast organisation bestående av parlamentariker samt företrädare för de olika rehabiliteringsaktörerna. Under en treårsperiod skulle dessa stödja ett lokalt genomförande genom att utifrån erfarenheterna från olika projekt utveckla arbetsmetoder, arbetsrutiner och samarbetsformer samt ta fram ett för de olika aktörerna gemensamt

³⁷ SOU 1990:49, sid. 58ff.

utbildningsmaterial. Gruppen skulle stå under politisk ledning på statssekreterarnivå och påbörja arbetet så snart det var praktiskt möjligt. Ansvar för att den av genomförandegruppen utvecklade metodik och utbildning genomfördes regionalt skulle ansvaras av Försäkringskassan i samverkan med övriga rehabiliteringsaktörer.³⁸

Karin Lund och Lars-Åke Sandqvist, båda sakkunniga inom Rehabiliteringsberedningen, ansåg att förslagen som presenterats inte löste samverkansfrågorna. Det de främst var kritiska till var att de olika samverkansförslag som presenterats inför beredningen inte i grunden hade prövats. Några egna initiativ till samverkansmodeller hade heller inte tagits fram.³⁹ Inom Rehabiliteringsberedningen hade man diskuterat ett förslag utformat av Allan Larsson, då generaldirektör vid Arbetsmarknadsverket, och som bland annat syftade till att bryta sektoriseringen inom rehabiliteringsområdet. En utförligare presentation av förslaget följer i nedanstående kapitel.

2.2.3 Reha-fonder

När Rehabiliteringsberedningen tillsattes kännetecknades rehabiliteringsarbetet av stark sektorisering och bristande samordning mellan de rehabiliterande aktörerna. En som tog fasta på detta var den dåvarande generaldirektören vid Arbetsmarknadsverket, Allan Larsson. Enligt Allan Larsson var det som främst kännetecknade rehabiliteringsverksamheten inte resultat utan rundgång.

Sjukvården, försäkringskassan, arbetsförmedlingen eller socialtjänsten - karusellen slutar inte sällan snurra förrän sjukpensionen är ett faktum.⁴⁰

Att resultatet var magert berodde främst på brister i organisationen, i målen för verksamheten och i finansieringen. Staten, landstingen och kommunerna anslog pengar till olika institutioner⁴¹ som skulle medverka i rehabiliteringen. För varje institution fanns det en huvudman, ett mål och en finansiering, vilket i praktiken innebar att det fanns ett "staket" mellan varje institution. Organisationen var konstruerad för personer som bara hade ett enda problem och vars problem kunde lösas inom detta staket.

³⁸ SOU 1988:41, sid. 359-360.

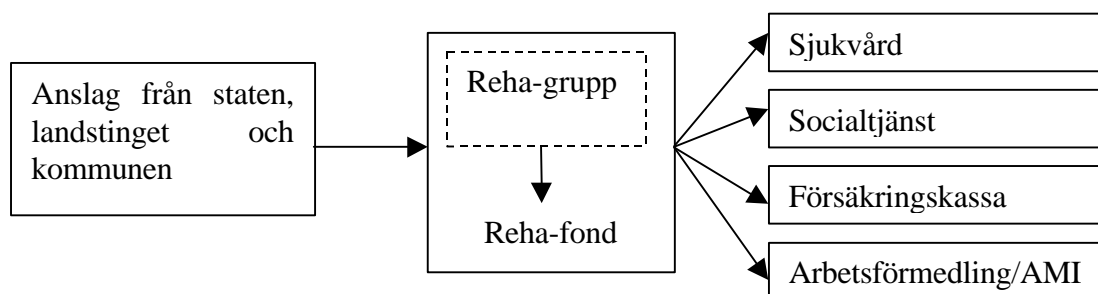
³⁹ Ibid, sid. 425, Yttrande av Karin Lund och Lars-Åke Sandqvist.

⁴⁰ VF Politik, Nu kommer förslagen, 1989-01-18.

⁴¹ Staten anslog medel till Försäkringskassan och till Arbetsförmedlingen/AMI, landstingen till vården och kommunerna till socialtjänsten.

Problemen som kännetecknade rehabiliteringsfallen var oftast komplexa och krävde insatser från många håll. Den befintliga organisationen, där varje institution hade ansvaret för en del av problemet, gjorde det mycket svårt att ta ett helhetsgrepp på rehabiliteringsinsatserna. Ett annat problem var att institutionerna tenderade att skjuta över uppgiften på nästa led i rehabiliteringskedjan, mycket beroende på att varje institution hade sina givna resurser i form av personal och medel.⁴²

För att råda bot på bristerna i det system som fanns föreslog Allan Larsson att en fond skulle bildas i varje kommun, finansierad av kommunen, landstinget och staten. Den föreslagna rehabiliteringsfondens uppgifter skulle bli att finansiera individuella handlingsprogram som syftade till att leda fram till bestämda mål/delmål. Rehabiliteringsfondens styrelse skulle bestå av företrädare för staten, landstinget och kommunen. Enligt förslaget skulle reha-gruppen bli det verkställande organet. Dess huvudsakliga uppgift var att definiera vilka individer som var i behov av en samlad rehabiliteringsinsats, göra upp handlingsplaner och göra en kostnadsberäkning för denna plan. Huvudansvaret för att målen uppfylldes låg hos cheferna för respektive lokala organ. Det direkta ansvaret för att reha-gruppen hade sammanträden låg hos Försäkringskassan som även skulle tillhandahålla kansliresurser vid dessa sammanträden. Nedan följer en skiss över hur fonden skulle arbeta.



Figur 1 *Principskiss över reha-fondens funktionssätt*

⁴² Arbetsmarknadsstyrelsen 1986-12-17.

⁴³ Ibid.

Figuren skall förstås på följande sätt:

1. Staten, landstinget och kommunen lämnar anslag till en gemensam fond.
2. Reha-gruppen definierar vilka individer som behöver en samlad rehabiliteringsinsats, gör upp en handlingsplan och beräknar kostnaderna för att genomföra denna.
3. Reha-gruppen vänder sig till reha-fonden för att få insatserna finansierade. Fondens styrelse beslutar om de ekonomiska insatserna.
4. De ekonomiska resurserna tillförs den institution som kan bidra med lämpliga åtgärder.

Förslaget utgick alltså ifrån att den myndighet som tog på sig arbetet med att se till att individen rehabiliterades och kom ut i förvärvslivet igen skulle få betalt för det. På detta sätt skulle myndigheternas vilja att ta på sig uppgiften öka och därmed spara tid och lidande för den enskilde och pengar för samhället. Utbetalningen till de institutioner som åtog sig arbetet med rehabiliteringen tillfördes respektive institution i den takt som åtgärderna genomfördes. Den institution som hade de lämpliga åtgärderna kunde dra till sig ekonomiska resurser från fonden och på så sätt utvidga sin organisation så länge det fanns ett behov av sådana insatser. Förslaget från Allan Larsson innebar i praktiken ett annat sätt att organisera verksamheten i den offentliga sektorn än vad som normalt tillämpas. Den största och viktigaste skillnaden var att man kom runt den sektorisering som normalt rådde mellan huvudmännen, dvs mellan staten, kommunerna och landstingen och därmed en uppdelning av individen i delproblem och dellösningar. Genom detta förslag fick man istället för olika huvudmän två organ som var uppbyggda för att se helheten. Reha-fonden som hade medlen och reha-gruppen med socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och AMI, som skulle stå för kunskapen om individen och rehabiliteringsmöjligheterna. En fördel med detta system var också att det var lätt att återgå till det gamla systemet om man inte uppnådde önskvärda resultat.⁴⁴

Till en början skulle det hela utformas som ett försök som skulle genomföras vid en reha-grupp där högst 100 personer skulle vara aktuella samtidigt. Försöket skulle pågå i tre år där man i slutet av det andra året skulle avgöra om försöket skulle permanentas och generaliseras eller om

⁴⁴ Rehabiliteringsberedningen 1986-09-15.

det skulle avvecklas. Samtidigt skulle det bli aktuellt med personalförstärkningar på de berörda myndigheterna.⁴⁵

Inom Rehabiliteringsberedningen ansåg man att administrationen av de så kallade reha-fonderna skulle bli för administrativt betungande att sköta och inte heller vara nödvändiga för att nå samma mål som Allan Larsson ställt upp. Däremot ansåg man att delar av idéskissen skulle kunna ligga till grund för kommande förslag till effektivare samordning av rehabiliteringen.⁴⁶

2.2.4 Delsammanfattning och slutsatser

I samband med Rehabiliteringsberedningens arbete uppmärksammades en rad problem. Myndighetsorganisationen kännetecknades av stark uppdelning och bristande samordning. En bidragande orsak till den dåliga samordningen var att myndigheterna bedrev sin verksamhet på skilda konton med olika finansieringskällor, vilket fått till följd att varje myndighet gjorde kostnadsöverbägen inom sina egna ramar. Rehabiliteringsberedningens förslag om att inrätta en särskild genomförandegrupp för att utifrån erfarenheter från olika projekt utveckla arbetsmetoder, arbetsrutiner och samarbetsformer kom till stor del att realiseras i och med Arbetslivsfondens verksamhet. Arbetslivsfonden hade bland annat till uppgift att stimulera till samverkan mellan Yrkesinspektionen, Försäkringskassan och Länsarbetsnämnden om förebyggande och rehabiliterande verksamhet. Detta skedde bland annat genom de beredande och rådgivande organ som inrättades. I dessa samrådsgrupper försökte man sedan diskutera sig fram till en gemensam syn i frågorna. Ett annat viktigt inslag i Arbetslivsfondens arbete var att sprida de erfarenheter som vanns i de olika projekt som bedrevs. Kunskaperna om hur man arbetade med rehabilitering spreds bland annat genom informationsfoldrar, seminarier och konferenser. Särskilda insatser gjordes också för att föra över kunnandet till Försäkringskassan, Yrkesinspektionen och myndigheterna på arbetsmarknadsområdet. Ett omfattande arbete har också gjorts för att bygga upp nya metoder för rehabilitering. Eftersom Arbetslivsfonden var en tidsbegränsad myndighet har tanken på att överlämna gjorda erfarenheter hela tiden varit invävd i organisationen. Men i Rehabiliteringsberedningen förekom också diskussioner om att inrätta så kallade reha-fonder i varje kommun för att

⁴⁵ Rehabiliteringsberedningen 1986-09-15.

⁴⁶ Rehabiliteringsberedningen 1987-03-20.

underlätta rehabiliteringen. Förslaget som utformats av Allan Larsson utgick ifrån att den myndighet som tog på sig arbetet med att se till att individen rehabiliterades och kom ut i förvärvslivet igen skulle få betalt för det. Detta var således ett sätt att lösa bland annat finansieringsfrågan när det gällde rehabilitering. Att utnyttja fonder för att komma till rätta med de problem som fanns var således något som diskuterats redan innan Arbetslivsfonden inrättades några år senare. Allan Larsson, som utformat förslaget, kom senare att försöka realisera en variant av detta förslag när Arbetslivsfonden skulle organiseras.

2.3 Hur har förvaltningspolitiken diskuterats?

2.3.1 Tidsbegränsning av beslut och myndigheter

De flesta beslut som statsmakterna fattar gäller tills vidare, dvs det finns ingen tidsgräns för när ett beslut eller en verksamhet skall upphöra eller dess verksamhet eller inriktning omprövas. Statsmakterna kan dock i princip när som helst ta tillbaka en lag eller låta en verksamhet upphöra.

Förvaltningsutredningen, som kom med sitt slutbetänkande 1979, hade delvis inspirerats av försöken med den så kallade solnedgångslagstiftningen i USA när tankarna på en vidgad användning av tidsgränser i Sverige presenterades. Solnedgångsprincipen⁴⁷ innebär i korthet att myndigheter och program tidsbegränsas i syfte att skapa ett system för en periodiskt återkommande utvärdering och omprövning. Den grundläggande tankegången är att pågående verksamhetsprogram med jämna mellanrum måste underkastas förnyad prövning och godkännande, annars avvecklas programmet.⁴⁸ Den grundläggande tankegången är att myndigheter och programansvariga själva måste rättfärdiga sin existens, dvs visa att de fyller ett behov och uppnår de syften för vilka de konstruerats. De problem som gav upphov till sunset-lagstiftningen har formulerats av bland annat den dåvarande presidenten Jimmy Carter:

När ett program (verksamhet o.d.) väl har introducerats och pågått en tid är det föga sannolikt att det någonsin kommer granskas igen. Det kommer snarare att växa obevekligt, likt en galopperande cancersvulst.⁴⁹

⁴⁷ För en utförligare presentation av solnedgångslagstiftningen hänvisas till bilaga 4.

⁴⁸ SOU 1979:61, sid. 77-79.

⁴⁹ Förvaltningsutredningen 1978-09-22.

Förvaltningsutredningen menade dock att någon allmän tidsbegränsning av myndighetsanslag inte var lämplig. Det var dock viktigt att myndigheternas verksamhet fortlöpande följdes upp och utvärderades. Med vilka intervall detta skulle ske måste avgöras från fall till fall. Däremot ansågs att vissa delar av en myndighets verksamhet med fördel kunde tidsbegränsas. Det gällde då framför allt verksamheter eller projekt av mera tillfällig karaktär.

2.3.2 Från myndighetskultur till servicekultur

I det socialdemokratiska förnyelseprogrammet för den offentliga sektorn betonades att den gamla "myndighetskulturen" skulle ersättas av en "servicekultur". Enligt civilminister Bo Holmberg (s) kännetecknades myndighetskulturen av bland annat blind regeltillämpning, långa handläggningstider och toppstyrda myndigheter. Det som nu skulle eftersträvas var serviceanda, snabb handläggning av ärenden samt decentraliserad och delegerad beslutanderätt.⁵⁰ I bilaga 3 återfinns en tabell som mer utförligt redovisar skillnaderna mellan "myndighetskulturen" och "servicekulturen". Myndighetskulturen kan sägas känneteckna det som i vardagligt tal kallas för byråkrati i dess negativa bemärkelse. Max Weber uppfattade däremot byråkratin som speciellt utformad och lämpad för det moderna samhället. Weber såg byråkratin som en särskild organisationsform vars främsta kännetecken var att den byggde på förvaltning genom centralt beslutade, enhetliga och precisa lagregler som skulle tillämpas av neutrala och opartiska ämbetsmän enligt objektiva och sakliga principer.⁵¹ Många menar i motsättning till Weber att byråkratin inte är någon effektiv organisationsform. Kritikerna menar att byråkraten saknar förmåga till initiativ och inte känner något personligt ansvar för sina åtaganden. Enligt kritikerna präglas byråkratier av kvävande, tidsödande och onödiga rutiner. Kännetecknen är krångel, formalism, långsamhet, brist på flexibilitet och ointresse för uppgiften kombinerat med ett förmyndaraktigt förhållningssätt gentemot klienterna. En annan kritik som riktats mot offentliga byråkratier är att de är konservativa och därmed kan bromsa upp politikens reformverksamhet.

Byråkratins begränsning gäller främst svårigheten att finna tillräckligt precisa kriterier för reglernas utformning. Inom många områden är precis regelstyrning inte möjlig att åstadkomma. Detta gäller främst inom områden med hög förändringstakt eller där fallen är väldigt olika. Om man

⁵⁰ Söderlind och Petersson, sid. 287.

⁵¹ Rothstein, sid. 47.

inom ett sådant område försöker arbeta med precisa regler uppstår lätt absurda konsekvenser som för tankarna till den i debatten ofta beskrivna stelbente och oförstående byråkraten.⁵² Att försöka styra arbetsmiljöarbetet med precisa regler skulle få till konsekvens att riksdagen inte skulle ha tid med annat än att till exempel sätta sig in i olika kemikaliers inverkan. Tillkomsten av nya arbetsprocesser, kemiska ämnen och medicinska upptäckter förändrar ständigt vad som han anses som hälsorisker i arbetslivet.⁵³ När Arbetslivsfonden inrättades var detta något man ville undvika. I riksdagsbeslutet poängterades att fonden skulle vara liten och arbeta i smidiga och obyråkratiska former. Någon ny tungrodd byråkrati skulle inte byggas upp.

2.3.3 Partsrepresentation i myndigheternas styrelser

När den politiska beslutsprocessen organiseras efter korporativa principer erhåller vissa särintressen en särställning gentemot staten. I den korporativa modellen lämnar politikerna ifrån sig inflytandet över genomförandet till olika intresseorganisationer eller med andra ord korporationer. Kort och gott kan man säga att inflytandet över genomförandet ges åt organisationer som företräder de grupper mot vilken politiken riktar sig. Det gäller främst politikområden där det varken är möjligt att styra med precisa regler eller att låta någon profession dominera implementeringen. I denna modell är det, istället för den byråkratische tjänstemannen, representanten eller ombudsmannen som är den centrala aktören. Förutom att skapa legitimitet för besluten fungerar modellen som en förhandlings- och kompromissarena mellan olika parter.⁵⁴ En lite undanskymd effekt av den korporativa förvaltningsmodellen är att den tenderar att göra det svårare för kvinnor att utöva politiskt inflytande. En viktig orsak till detta är att det främst är de manligt dominerade organisationerna på arbetsmarknaden som inkluderats i systemet. Dessutom har kvinnor av olika anledningar haft svårare att nå ledande positioner inom organisationslivet än inom de politiska partierna.⁵⁵ Verksledningskommittén ställde sig klart avvisande till korporativa inslag i ledningen av statsförvaltningen. Som en konsekvens av detta ställningstagande inskränktes personalföreträdarnas ställning i myndighetsstyrelserna till närvaro- och yttranderätt. Men kommittén förde

⁵² Rothstein, sid. 53.

⁵³ Ibid, sid. 69.

⁵⁴ Ibid, sid. 71.

⁵⁵ Bergqvist, sid. 75.

ett motsatt resonemang när det gällde en del myndigheter på arbetsmarknads- och jordbruksområdet där det förordades beslutande partsmedverkan.

Detta medför i och för sig en annan form av intresseavvägning i just dessa myndigheters verksamhet än i andras genom att regeringen lämnar delar av den beslutskompetens som myndigheten förfogar över öppen för direkt påverkan av dem som berörs. Men det innebär framför allt, sett ur regeringens perspektiv, en administrativ effektivisering av dessa myndigheters verksamheter genom att de oundvikliga konflikterna mellan motstående intressen löses inom myndigheterna istället för att hamna på regeringens bord. Att partsrepresentanterna eller intresseföreträdarna agerar som språkrör för sina egna intressen blir i dessa fall inte någon belastning utan en tillgång.⁵⁶

Enligt Verksledningskommittén fanns det tre kriterier som skulle uppfyllas för att det skulle finnas behov av partsrepresentation i en myndighet. Det första kriteriet var att det måste finnas klart urskiljbara intressegrupper och inte omfatta i princip alla i samhället. För det andra måste intressegrupperna vara organiserade för och kring de aktuella frågorna. Avslutningsvis måste regeringen finna det rationellt, eller på annat sätt i överensstämmelse med dess behov, att låta sär- eller partsintressen vara företrädare i en myndighet. Enligt kommittén fanns det behov av partsrepresentation endast i de myndigheter där dessa tre kriterier var uppfyllda.⁵⁷

2.3.4 Målstyrning och decentralisering

Målstyrningstanken är inte ny i Sverige. Redan i slutet av 1960-talet kom de första idéerna om målstyrning till Sverige i och med Programbudgetutredningen 1967 som byggde på tankarna om målstyrning. Tanken med programbudgetering var att öka myndigheternas effektivitet. Under slutet av 1980-talet pågick i regeringskansliet ett omfattande arbete med förändrad målstyrning och resultatuppföljning av myndigheterna, vilket innebar mindre av detaljreglering av de statliga myndigheterna, men större precisering av mål och uppföljning av resultat. Den minskade detaljregleringen skulle också göra det lättare för myndigheterna att själva välja den bästa organisationen för att uppfylla målen.⁵⁸ Arbetet hade sin grund i Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén och resulterade i proposition 1986/87:99 *Om ledning av den statliga*

⁵⁶ SOU 1985:40, sid 129f.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Statskontoret 1996:15, sid. 12.

förvaltningen. I propositionen sägs att regeringen bör styra sina underlydande myndigheter på ett tydligare och mer konsekvent sätt än vad som hittills varit fallet. Samtidigt borde myndigheterna ges ansvar och befogenheter som gjorde det möjligt för dem att effektivt fullgöra sina uppgifter. I propositionen klargjordes i många avseenden riktlinjerna för den statliga förvaltningen:

[...]det gäller nu för myndigheterna att under god hushållning och i nära överensstämmelse med politiskt formulerade riktlinjer nå de mål som riksdag och regering ställt upp.⁵⁹

Enligt departementschefen var det fullt möjligt att förena en mer stringent politisk styrning av förvaltningen med större frihet för myndigheterna att sköta de löpande angelägenheterna.

Det kan därvid ingå som ett praktiskt nödvändigt element att ge myndigheterna stor självständighet även i uppgifter av central politisk betydelse, utifrån väl preciserade mål, under ansvar inför regeringen och under insyn av förtroendevalda på olika nivåer.⁶⁰

Riktlinjerna för detta arbete lades fast i kompletteringspropositionen våren 1989.

2.3.5 Delsammanfattning och slutsatser

När Arbetslivsfonden inrättades gavs den en unik möjlighet att arbeta målstyrt. Regering och riksdag gav klart angivna mål för verksamheten utan detaljerade anvisningar för hur verksamheten skulle genomföras. Arbetslivsfondens arbetssätt beskrivs som obyråkratiskt och målstyrt till skillnad från många andra myndigheter som fortfarande är regelstyrda. Diskussionerna som förts i riksdagen om målstyrning och regelförenkling hade fått full genomslagskraft i fallet Arbetslivsfonden. Någon ny stor byråkrati skulle det heller inte bli frågan om utan det fastslogs redan från början att Arbetslivsfonden skulle få en liten organisation som skulle arbeta obyråkratiskt. I Förvaltningsutredningen hade diskussioner förts om bland annat tidsbegränsade beslut och myndigheter. Tidsbegränsningen av Arbetslivsfonden återkommer jag närmare till i kapitel 5. Det korporativa inslaget i myndigheternas styrelser var något som diskuterats främst i Verksledningskommittén. Principiellt ställde sig kommittén avvisande till detta, men konstaterade samtidigt att det på arbetsmarknadsområdet kunde

⁵⁹ Proposition 1986/87:99, sid. 15.

⁶⁰ Ibid, sid. 14.

vara nödvändigt med sådana. När det gäller Arbetslivsfonden kan vi konstatera att den också fick partssammansatta styrelser.

2.4 Sammanfattande diskussion

Under årens lopp har det hänt en hel del på arbetsmiljöområdet. Arbetsmiljöbegreppet har successivt vidgats från arbetarskydd till att även omfatta faktorer som fysisk arbetsmiljö, psykosociala frågor, arbetsorganisation, chefs- och ledarskapsfrågor. Att komma till rätta med arbetsmiljöproblemen genom ny lagstiftning har visat sig svårt. Ett problem med lagstiftningen har varit att den snabba samhällsutvecklingen snabbt lett till att lagstiftningen blivit föråldrad. Inte heller har förstärkningarna av Arbetsmarknadsverket och Yrkesinspektionen gett avsedda resultat. De förslag som under senare år främst har diskuterats är ekonomiska styrmedel mot arbetsgivarna samt införandet av personalekonomiska redovisningar. Den nuvarande inriktningen är således att göra arbetsgivarna medvetna om kostnaderna för dålig arbetsmiljö. I och med att Arbetslivsfonden inrättades kom förslaget om personalekonomiska redovisningar till viss del att realiseras. För att få bidrag från Arbetslivsfonden var arbetsgivarna tvungna att med egna beräkningar göra en bedömning av vilka besparingar som uppnåddes genom minskad frånvaro, lägre personalomsättning och ökad produktivitet. Förslaget om differentierade avgifter, den så kallade arbetslivsavgiften, genomfördes aldrig under fondens verksamhetstid. Både Arbetsmiljökommissionen och LO ansåg att en sådan avgift skulle kunna ligga till grund för en permanent Arbetslivsfond. Inom arbetsmiljöområdet hade man tidigare provat på fondkonstruktionen i och med att Arbetsmiljöfonden inrättades 1974. Också inom Rehabiliteringsberedningen diskuterades ett förslag om att inrätta reha-fonder för att bryta sektorstänkandet. I det rådande systemet bollades individen som skulle rehabiliteras runt mellan olika myndigheter. Förslaget var utformat av Allan Larsson men realiserades aldrig. Fondtanken inom arbetsmiljö- och rehabiliteringsområdet är alltså inget nytt.

Ett stort problem när det gällde rehabiliteringen var att de olika aktörerna inte samverkade. Rehabiliteringsberedningen konstaterade att i försöksprojekt där man fått de olika aktörerna att samverka hade varit framgångsrika. Ett flertal olika samverkansprojekt mellan de olika rehabiliteringsaktörerna hade bedrivits i flera kommuner. Trots att försöken varit lyckade fanns problem. Problemen gällde främst att resultaten inte spreds till olika delar av landet eller användes i verksam-

heten när projektet var avslutat. Ett viktigt inslag i Arbetslivsfondens arbete var att sprida erfarenheter från olika projekt vidare. Eftersom Arbetslivsfonden var tidsbegränsad har tanken på att överlämna gjorda erfarenheter varit invävd i organisationen.

Under flera år hade målstyrningstanken diskuterats i både utredningar och i riksdagen. När Arbetslivsfonden inrättades gavs den en unik möjlighet att arbeta målstyrt. En annan intressant aspekt när det gäller Arbetslivsfonden är att det redan från början klargjordes att den skulle tidsbegränsas. I Förvaltningsutredningen hade tidsbegränsade beslut och myndigheter diskuterats under slutet av 1970-talet. Förvaltningsutredningen var delvis inspirerad av den så kallade solnedgångslagstiftningen i USA. Även om syftet med att inrätta Arbetslivsfonden inte var att prova en ny förvaltningsmodell gavs nu möjlighet att på ett konkret sätt studera hur en tidsbegränsad myndighet i praktiken fungerade i Sverige.

3. Organiseringen av Arbetslivsfonden

I nedanstående kapitel kommer organiseringsprocessen av Arbetslivsfonden att studeras. Kapitlet beskriver kortfattat beslutet om en tillfällig arbetsmiljöavgift, samt mer grundläggande de olika förslagen om hur Arbetslivsfonden skulle organiseras och som utarbetades inom Arbetsmiljökommissionen. Detta omfattar även det arbete som Organisationskommittén senare utförde för att konkretisera riksdagsbeslutet (prop. 1989/90:62) om hur Arbetslivsfonden skulle organiseras och rent praktiskt fungera.

3.1 Riksdagsbeslutet om en tillfällig arbetsmiljöavgift

Arbetslivsfonden inrättades av riksdagen den 6 april 1990. Fondens tillkomst var resultatet av den sittande socialdemokratiska regeringens försök att strama åt den överhettade ekonomin. I det ursprungliga åtstramningspaketet föreslog regeringen bland annat höjd moms och höjda arbetsgivaravgifter, vilket mött kalla handen från övriga riksdagspartier. Inte heller LO tyckte att förslagen var bra. Efter många turer nåddes en uppgörelse med centerpartiet om den ekonomiska politiken. I uppgörelsen med centern hade den föreslagna höjningen av arbetsgivaravgiften förvandlats till en arbetsmiljöavgift, pengar som skulle användas till att bland annat förbättra arbetsmiljön. Medlen från den tillfälliga arbetsmiljöavgiften skulle tillföras en från statsbudgeten fristående fond som kom att benämnas Arbetslivsfonden. Motivet till att Arbetslivsfonden inrättades var således att socialdemokraterna ville kyla ner ekonomin och behövde hitta ett förslag som fick stöd av något parti och från LO. Det var i första hand inte arbetsmiljöpolitiska skäl som förklarar inrättandet av fonden. Visserligen var de dåliga arbetsmiljöerna något som diskuterades vid denna tidpunkt och regeringen hade också tillsatt en Arbetsmiljökommission för att utreda detta. Men beslutet grundade sig i första hand inte på en analys av behovet av åtgärder inom arbetsmiljöområdet. Argumentet att arbetsmiljön kunde förbättras med dessa medel kom mycket lämpligt men var som sagt inte huvudmotivet.⁶¹

I utlåtandet från finansutskottet sägs att Arbetslivsfondens tillgångar i sin helhet skall användas till bidrag åt arbetsgivare för olika rehabiliteringsinsatser och arbetsmiljöförbättrande åtgärder. Samtidigt under-

⁶¹ Berg 1996.

stryks i betänkandet att avsikten med Arbetslivsfonden är att stimulera till insatser som annars inte skulle komma till stånd. De insatser som åsyftades var främst rehabiliteringsåtgärder för långtidssjukskrivna, åtgärder för att minska sjukfrånvaron samt investeringar som förbättrade arbetsmiljön och som företagen, enligt lag eller annan författning, inte var skyldiga att genomföra. Fondens medel skulle också kunna utnyttjas för åtgärder som kunde bli aktuella genom Arbetsmiljökommissionens arbete. Regeringen skulle senare återkomma till riksdagen med förslag om lämplig organisation och tillämpningsföreskrifter för förvaltning och fördelning av fondens tillgångar. En annan fråga regeringen skulle ta ställning till var när under perioden 1990-1991 som utbetalningarna från fonden skulle påbörjas och vilken regional anknytning som kunde ges.⁶²

3.2 Arbetsmiljökommissionen förslag om Arbetslivsfonden

När riksdagen beslutat om att inrätta Arbetslivsfonden fick Arbetsmiljökommissionen i uppdrag att till regeringen komma med förslag om hur Arbetslivsfonden skulle organiseras och vilka uppgifter den skulle ha. En aktör som sedan lång tid tillbaka arbetat för att förbättra både den inre och den yttre arbetsmiljön var LO. Redan 1986 hade LO - kongressen tillsatt en arbetsmiljöutredning (LAMU) med uppgift att bland annat se över arbetsmiljölagen. När Arbetsmiljökommissionen tillsattes fick utredningen i uppdrag av landssekreteriatet att arbeta som referensgrupp för LOs företrädare i kommissionen. Att LO fäste stor vikt vid vilka uppgifter och vilken organisation Arbetslivsfonden skulle ha visade bland annat det faktum att LAMU fick i uppdrag av landssekreteriatet att utarbeta ett förslag som skulle ligga till grund för LOs ställningstagande i denna fråga. Arbetet gick snabbt och redan den 22 juni 1989 kom LO in med en idéskiss om Arbetslivsfondens användning till Arbetsmiljökommissionen. Förslaget var dock inte helt genomarbetat och ett utförligare förslag presenterades i "Rapport nr 3" från LOs arbetsmiljöutredning.

Under Arbetsmiljökommissionen arbetade ett antal arbetsgrupper. En av dessa arbetsgrupper var den så kallade generaldirektörsgruppen, bestående av Allan Larsson (AMS), Sivert Andersson (ASS) och K-G Scherman (RFV). Generaldirektörsgruppen var den som först fick i uppdrag av Arbetsmiljökommissionen att presentera synpunkter på hur Arbetslivsfonden skulle organiseras och arbeta. GD-gruppen presenterade

⁶² Betänkande 1988/89:FiU30.

sina förslag i promemorian "*Arbetslivsfonden - ett diskussionsunderlag*".⁶³ Den 22 augusti 1989 beslutade Arbetsmiljökommissionen att tillkalla en informell arbetsgrupp⁶⁴ med företrädarna för parterna på arbetsmarknaden. Den informella arbetsgruppens uppgifter var att biträda sekretariatet med att ta fram underlag för kommissionens överväganden och förslag rörande organisering och användning av den nya Arbetslivsfonden, samt frågor om rehabilitering.⁶⁵ Som grund för arbetet låg det ovan nämnda dokumentet som utarbetats av GD-gruppen. Det var således ett antal förslag som fanns tillgängliga för kommissionens arbete. I kronologisk ordning var det dessa förslag:

1989-06-22, LO. *En idéskiss från LO om Arbetslivsfondens användning*

1989-08-21, GD-gruppen. *Arbetslivsfonden - ett diskussionsmaterial*

1989-10-09, Den informella gruppen. *Arbetslivsfonden. Förslag om användning och organisering.*

1989-10-26, Arbetsmiljökommissionen. *Arbetslivsfonden - förslag om användning och organisering. (Slutdokument)*

Arbetet i Arbetsmiljökommissionen var upplagt så att representanter för både berörda myndigheter, fackliga organisationer och arbetsgivare skulle få ge sin syn på hur Arbetslivsfonden skulle organiseras och vilka uppgifter den skulle ha. En vanlig tankegång bakom ett sådant upplägg är att om de berörda aktörerna får delta i arbetet så kommer också resultatet till användning. I detta fall skulle det gälla att skapa acceptans för Arbetslivsfondens organisation och de arbetsuppgifter den skulle arbeta med. Att det inte alltid blir så är en annan sak, men förutsättningar för detta hade ändå skapats. I GD-gruppen hade företrädare för AMS, ASS och RFV fått ge sin syn på saken och i den informella gruppen hade företrädare för Samhall, TCO, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, SAV och SAF kommit fram till ett gemensamt förslag, dock med vissa reservationer. I den följande framställningen utgår jag ifrån Arbetsmiljökommissionens förslag och kommenterar om förslagen på något avgörande sätt skiljer sig från de övriga förslagen som lagts fram.

⁶³ GD-gruppens förslag har jag inte lyckats få tag på vid mina efterforskningar.

⁶⁴ Den informella gruppens sammansättning redovisas i bilaga 1.

⁶⁵ Arbetsmiljökommissionen 1989-09-08.

3.2.1 Fondens organisation

Enligt Arbetsmiljökommissionen skulle Arbetslivsfonden ha både en central och en regional organisation. På central nivå skulle en fondstyrelse finnas där representanter för parterna på arbetsmarknaden och de närmast berörda myndigheterna skulle ingå. Styrelsens uppgift var att inför regeringen svara för att de mål och riktlinjer som riksdag och regering fastställt för fonden uppfylldes. En annan uppgift för styrelsen var att besluta om fördelning av medel till regional nivå samt stödja och initiera centrala insatser.⁶⁶ När det gällde inrättandet av en särskild fondstyrelse på central nivå hade den informella gruppen från början förslagit en annan lösning. Detta förslag utgick istället ifrån att Arbetslivsfondens medel skulle tillföras Arbetsmiljöfonden. Motiveringen till denna konstruktion var att Arbetsmiljöfonden var ett viktigt beslutande partsorgan på arbetsmiljöområdet och hade partsrepresentation från såväl privat som offentlig sektor. Dessutom hade Arbetsmiljöfonden stor erfarenhet av att förvalta medel för ändamål som till stor del sammanföll med Arbetslivsfondens. Arbetsmiljöfonden skulle därför få i uppdrag att fördela medlen till de regionala fonderna. Fonden skulle också svara för förvaltningen av medel för centrala insatser, branschvisa åtgärder m.m. Däremot ansåg SAF att denna konstruktion skulle ge utrymme för att sänka arbetsgivaravgiften i motsvarande grad.

Genom att tillföras arbetslivsfondens medel får AMFO ett så stort kapital att fonden, utan att behöva tillföras ytterligare medel i form av arbetsgivaravgifter, under ett antal år med stor kraft kan stödja och initiera olika projekt inom ramen för arbetslivsfondens ansökningsområde.⁶⁷

På regional nivå föreslog Arbetsmiljökommissionen att det skulle finnas partssammansatta fondstyrelser som skulle ha till uppgift att inom givna ramar besluta om bidrag, svara för kontakter med och information till företag och förvaltningar samt bidra till en mera planmässig samverkan mellan olika myndigheter och organ.⁶⁸ Att parterna var företrädade i styrelserna var enligt LO viktigt eftersom parterna enligt lagstiftningen hade ett samlat ansvar för arbetsmiljön och rehabiliteringsverksamheten.

Det bör arbetslivsfondens insatser bygga vidare på, dels genom att ansökan från företagen skall vara utarbetad gemensamt av de lokala parterna, dels genom att parterna även är representerade i arbetslivsfondens regionala styrelser.⁶⁹

⁶⁶ Arbetsmiljökommissionen 1989-10-26.

⁶⁷ Arbetsmiljökommissionen 1989-10-09.

⁶⁸ Arbetsmiljökommissionen 1989-10-26.

⁶⁹ LOs arbetsmiljöutredning, Rapport nr 3, sid. 24.

Ett annat motiv till att parterna skulle vara företrädare i styrelserna var att det var nödvändigt med hänsyn till den samverkansroll parterna har på arbetsplatsen och deras kunskaper om miljön. LO påtalade också vikten av att myndigheterna inte var företrädare i styrelsen. Orsaken till denna ståndpunkt var att man ville undvika att tilldelningen av medel påverkades av olika myndigheters intresse av att styra dessa till sina egna ansvarsområden. Däremot skulle myndigheterna få närvara vid styrelsesammanträden.⁷⁰ Inte heller på regional nivå skulle någon särskild administrativ ”apparat” byggas upp för Arbetslivsfonden.

Av praktiska skäl bör vidare den regionala fondstyrelsen för den löpande administrationen repliera på något organ på regional nivå med erfarenhet och rutiner att hantera ansökningar och bidrag. Därigenom kan man även på regional nivå undvika att en särskild administrativ ”apparat” behöver byggas upp för arbetslivsfonden.⁷¹

Det var således inte fråga om att bygga upp någon ny administration för att hantera ansökningar och bidrag. Detta framgår kanske tydligast i en rapport från LOs arbetsmiljöutredning. Där sägs att varje styrelse skall ha tillgång till en heltids/deltids sekreterare. I övrigt skulle all administration ske inom ramen för befintliga myndigheters administration.⁷² Enligt Arbetsmiljökommissionen skulle det kunna bli nödvändigt att förstärka de berörda myndigheternas resurser för den administrativa hanteringen av fondärenden, till exempel för yttranden över ansökningarna. De merkostnader som kunde uppstå för myndigheterna föreslogs täckas av Arbetslivsfonden. Arbetsmiljökommissionen betonade också att det var viktigt att de administrativa rutinerna utformades så att de berörda myndigheterna inte behövde lägga ner ett omfattande arbete på att pröva om en föreslagen åtgärd omfattades av arbetsgivarnas skyldigheter enligt lag eller annan förordning.⁷³ I stor utsträckning överensstämde Arbetsmiljökommissionens förslag med den informella gruppens. Men SAFs representant hade invändningar mot förslagen.

I den mån någon grad av regionalisering skulle visa sig nödvändig för t ex yttranden över ansökningar, uppföljning m.m., bör redan befintliga organ såsom yrkesinspektionsnämnden utnyttjas.⁷⁴

⁷⁰ LOs arbetsmiljöutredning, Rapport nr 3, sid. 27.

⁷¹ Arbetsmiljökommissionen 1989-10-26.

⁷² LOs arbetsmiljöutredning, Rapport nr 3, sid. 27.

⁷³ Arbetsmiljökommissionen 1989-10-26, sid. 10.

⁷⁴ Arbetsmiljökommissionen 1989-10-09, sid.10.

En annan fråga som diskuterades var om det skulle finnas en beredande grupp som, förutom att bereda styrelsens beslut, skulle lämna service främst till små- och medelstora företag och förvaltningar. I den beredande gruppen skulle företrädare för bland annat Länsarbetsnämnden, sjukvårdshuvudmannen, Försäkringskassan och Yrkesinspektionen ingå. Mot detta förslag invände kommunförbundet som ansåg att fondmedlen inte på något sätt skulle ställas till myndigheternas förfogande. Inte heller SAF tyckte om förslaget eftersom inrättandet av en regional fond stred mot SAFs uppfattning.⁷⁵

3.2.2 Utbetalning av medel

Enligt Arbetsmiljökommissionens förslag skulle huvuddelen av medlen fördelas mellan de regionala arbetslivsfonderna. Ett motiv till detta ställningstagande var att detta skulle leda till ett mer effektivt utnyttjande av fondens medel eftersom kunskaperna om utvecklingstendenser och behov inom olika regioner i första hand fanns på regional nivå.⁷⁶ Fördelningen av medel till den regionala nivån skulle ske med utgångspunkt från vissa generella kriterier som kunde baseras på till exempel regionens andel av det totala antalet långtidssjukskrivna eller arbetsskadade.⁷⁷ Utifrån detta kan vi konstatera att fördelningen inte skulle utgå ifrån hur mycket pengar företagen i regionen betalat in utan istället utifrån hur många ”dåliga” arbetsplatser som fanns. En region med ”få” arbetsmiljöproblem skulle alltså betala för åtgärder som inte alls kom regionen till del. Liknande resonemang har också förts om att företag med förhållandevis bra arbetsmiljö betalar åtgärder för företag där arbetsmiljöproblemen ignorerats. Enligt LO borde pengarna i första hand förmedlas till företag med begränsade ekonomiska resurser och omfattande behov av arbetsanpassande och rehabiliterande åtgärder.⁷⁸

3.2.3 Tidsbegränsning

I Arbetsmiljökommissionens promemoria framhålls att Arbetslivsfonden var av tillfällig karaktär och att det därför var viktigt att fonden användes så att den initierade aktiviteter i arbetslivet som bestod även sedan medlen

⁷⁵ Arbetsmiljökommissionen 1989-10-09.

⁷⁶ Arbetsmiljökommissionen 1989-10-26.

⁷⁷ Arbetsmiljökommissionen, 1989-10-26.

⁷⁸ LOs arbetsmiljöutredning, Rapport nr 3, sid. 26.

förbrukats. Enligt Arbetsmiljökommissionen var det inte möjligt att i förväg bestämma hur lång tid fonden skulle verka. I förslaget sägs:

Avgörande för fördelningen - och därmed fondens livslängd - bör vara kvaliteten hos projektförslagen.⁷⁹

Arbetslivsfondens livslängd var alltså i hög grad beroende av i vilken mån det kom in bra förslag till åtgärder. Det troliga var att medlen skulle räcka för insatser under en längre tidsperiod eftersom de åtgärder som skulle finansieras i många fall skulle kräva en betydande planering. Dessutom skulle avkastningen föras till Arbetslivsfonden för fördelning efter samma regler som för fonden i övrigt.⁸⁰ Men det fanns också uttalanden från LO som skulle kunna tyda på att man ville att Arbetslivsfonden skulle få en permanent konstruktion. I rapport 3 från LOs arbetsmiljöutredning återfinns skrivningar på två ställen som pekar åt detta håll. Det första exemplet gällde den regionala organisationen.

För att få ett så ”effektivt” utnyttjande av medlen som möjligt och för att skapa en regional eventuell permanent instans för arbetsanpassade rehabiliteringsinsatser föreslås att en särskild regional fondstyrelse utses.⁸¹

Det andra exemplet återfinns i ett avsnitt som handlar om samverkan och vikten av att parterna var företrädare i de regionala styrelserna.

Dessa styrelser skall även söka få till stånd ökad samverkan mellan berörda myndigheter - länsarbetsnämnd, försäkringskassa och yrkesinspektioner - och bör eventuellt kunna permanentas utöver den tid som fondmedel finns att tillgå.⁸²

Den 27 oktober 1989 kom Arbetsmiljökommissionen in med en skrivelse med synpunkter och förslag på användningen av Arbetslivsfondens medel samt på lämplig organisation för förvaltning och fördelning av fondens medel.⁸³

3.3 Propositionen

Med grund främst i Arbetsmiljökommissionens analys och förslag angavs i regeringens proposition 1989/90:62 riktlinjer för hur Arbetslivsfondens

⁷⁹ Arbetsmiljökommissionen 1989-10-26.

⁸⁰ Arbetsmiljökommissionen 1989-10-26.

⁸¹ LOs arbetsmiljöutredning, Rapport nr 3, sid. 26

⁸² LOs arbetsmiljöutredning, Rapport nr 3, sid. 26

⁸³ Proposition 1989/90:62, bilaga 2, sid. 39.

medel borde användas, samt förslag till bidragsprövning m.m. Enligt propositionen skulle fondens medel användas till att rehabilitera människor, förbättra arbetsmiljöer och sättet att organisera arbetet. Rehabiliteringsinsatserna skulle kombineras med arbetsmiljöförbättringar för att motverka uppkomsten av nya arbetsskador. Vidare framhölls att Arbetslivsfondens tillgångar skulle utnyttjas så att utslagningen i arbetslivet motverkades på ett långsiktigt sätt. Enligt riksdagsbeslutet fick Arbetslivsfonden inte bevilja medel till sådana arbetsmiljöinvesteringar som arbetsgivarna, enligt lag eller annan författning, själva var skyldiga att ombesörja. Detta innebar att arbetsgivarna även i fortsättningen hade det ekonomiska ansvaret för nödvändiga arbetsmiljöförbättringar. Fördelningen av medel skulle ske på ett sådant sätt att det inte uppstod en regional obalans över riket.⁸⁴ Någon koppling till hur mycket medel företagen inom en viss region betalat in och hur mycket medel som den regionala arbetslivsfonden förfogade över fanns således inte.

I propositionen fastslogs att organisationen, för prövning och fördelning av Arbetslivsfondens medel, skulle bestå av en central styrelse och regionala styrelser i varje län. Eftersom verksamheten var tidsbegränsad skulle inte någon större fast organisation skapas. Organisationen skulle istället vara mycket begränsad och utnyttja resurser hos befintliga myndigheter och organisationer genom att upphandla olika slag av tjänster. Däremot skulle ett särskilt beslutsorgan för bidragsprövningen komma att behövas medan olika typer av administrativa tjänster skulle kunna upphandlas.⁸⁵ Detta skiljer sig från Arbetsmiljökommissionens förslag där något organ på regional nivå med erfarenhet och rutiner att hantera ansökningar och bidrag skulle svara för bidragsprövningen. Den centrala styrelsen skulle svara för att de mål och riktlinjer som statsmakterna fastställt uppfylldes. Styrelsen skulle utgöras av företrädare för arbetsmarknadens parter, både från den privata och offentliga sidan, samt av politiskt förtroendevalda personer.⁸⁶ Även detta skiljde sig något från Arbetsmiljökommissionens förslag där styrelsen skulle bestå av representanter för parterna på arbetsmarknaden och de närmast berörda myndigheterna. En annan uppgift för den centrala styrelsen var, enligt propositionen, att fördela medel till den regionala nivån samt besluta om riksomfattande eller branschövergripande frågor. Styrelsen skulle också verka för att resultaten spreds av de olika verksamheter som kom till stånd genom fondens medel.

⁸⁴ Proposition 1989/90:62, bil. 2, sid. 39ff.

⁸⁵ Ibid, sid. 44f.

⁸⁶ Ibid.

Den regionala organisationen skulle bestå av en styrelse i varje län och organiseras på liknande sätt som på central nivå. Det skulle även tillses så att sakkunskapen hos berörda myndigheter som Yrkesinspektionen, Länsarbetsnämnden och Försäkringskassan togs tillvara i verksamheten. På regional nivå skulle styrelserna handlägga ansökningar om individinriktade åtgärder och sådana arbetsmiljöförbättrande åtgärder som inte var branschövergripande. Både den centrala och de regionala fonderna skulle vara initiativtagare och pådrivande gentemot arbetsgivare och medverka till att ansökningar om bidrag till Arbetslivsfonden kom tillstånd.⁸⁷ För att få bidrag från Arbetslivsfonden skulle arbetsgivaren redovisa en åtgärdsplan som angav hur de planerade åtgärderna skulle organiseras, genomföras och följas upp. Dessutom skulle ansökningen innehålla en total kostnadsberäkning. Ett annat viktigt inslag var att ansökningen skulle utarbetas i samverkan med och vara tillstyrkt av berörda fackliga organisationer. Arbetslivsfonden skulle inte heller stå för hela kostnaden utan arbetsgivaren skulle ansvara för en viss del av åtgärden eller investeringen. Medlen från fonden skulle enligt propositionen kunna utbetalas i viss begränsad omfattning tidigast från och med den 1 juli 1990 och i full utsträckning från och med den 1 januari 1991.⁸⁸ I stort sett kan vi konstatera att regeringen gick på Arbetsmiljökommissionens förslag om hur fonden skulle organiseras och vilka uppgifter den skulle ha.

3.4 Organisationskommitténs arbete

För att förbereda den organisation som enligt propositionen skulle handha prövningen av bidrag från Arbetslivsfonden skulle en särskild utredare tillkallas. Den särskilde utredaren skulle enbart konkretisera förslagen om organisationen som föreslogs i propositionen.⁸⁹ Utredningen mynnade ut i förordning (1990:130) med instruktion för Arbetslivsfonden. Som särskild utredare utsågs Allan Larsson som tillträdde utredningsarbetet den 20 januari 1990. Han efterträddes den 22 mars av Ulf Westerberg som fick ta över det arbete som påbörjats av Allan Larsson. Utredaren skulle i avvaktan på riksdagens beslut förbereda och lämna förslag till en översiktlig organisation för den centrala och de regionala styrelserna och deras kansliresurser. Under arbetets gång skulle berörda

⁸⁷ Proposition 1989/90:62, bil. 2, sid. 44ff.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Direktiv 1990:7.

huvudorganisationer fortlöpande informeras om arbetet samt ges tillfälle att framföra synpunkter. Arbetet skulle vara avslutat senast 1 april 1990.

I ett utkast från Allan Larsson, daterat 1990-02-21, lämnas förslag på hur Arbetslivsfonden skulle organiseras och arbeta. Arbetsmiljökommissionens ordförande Anna Greta Leijon lämnade den 9 mars 1990 sina och kommissionens synpunkter på Organisationskommitténs förslag. Rent allmänt konstaterades:

Det är förvånande hur ni i organisationskommittén tänkt er organisationen av arbetet, ansvarsfördelning och uppläggning av rutinerna i samband med fördelningen av medlen. I stora delar överensstämmer era tankar inte med de intentioner som fanns i samband med överenskommelsen i finansutskottet.⁹⁰

Kritiken från Arbetsmiljökommissionen gällde både Arbetslivsfondens föreslagna organisation och arbetsformer. I det nedanstående kommer jag kortfattat att beskriva förslagen från Organisationskommittén och ge Arbetsmiljökommissionens syn på det hela. Enligt Organisationskommittén skulle Arbetslivsfonden organiseras för att bedriva verksamhet både centralt och regionalt. På central nivå skulle det finnas en styrelse som fattade beslut om verksamhetens mål och inriktning, fördelade ekonomiska resurser och följde upp resultaten. Under styrelsen skulle det finnas fyra beredningsorgan enligt följande⁹¹:

- en samrådsgrupp för rehabiliteringsfrågor
- ett vetenskapligt råd
- en samrådsgrupp för arbetsmiljö
- en samrådsgrupp med de centrala myndigheterna

Eftersom Arbetslivsfonden enligt statsmakternas intentioner skulle arbeta med en mycket liten organisation var det viktigt att fonden arbetade i smidiga och obyråkratiska former och tog tillvara på existerande organisationers kompetens när det gällde arbetsmiljö och rehabilitering. Organisationskommitténs förslag utgick ifrån att parterna inom respektive område (bransch, sektor) skulle engageras i att utforma gemensamma program ("utvecklingskontrakt") som omfattade både arbetsmiljö och rehabilitering. Förslaget om utvecklingskontrakt innehöll nästan 20 punkter och kommer här inte att närmare belysas. Utvecklingskontrakten skulle utformas av parterna gemensamt för att därefter beredas av kansliet, behandlas i beredningsgrupperna och slutligen beslutas i styrelsen. Dessa

⁹⁰ Arbetsmiljökommissionen 1990-03-09.

⁹¹ Arbetsmarknadsdepartementet 1990-02-21.

utvecklingskontrakt skulle sedan utgöra grunden när fonden skulle pröva ansökningar från enskilda företag inom respektive bransch. Den centrala styrelsens viktigaste uppgifter skulle enligt förslaget därför bli att:

- stimulera tillkomsten av utvecklingskontrakt,
- pröva innehållet i dessa utvecklingskontrakt,
- samt att besluta om bidrag till genomförandet av dessa.

På regional nivå skulle det inom varje län finnas en styrelse som beslutade i alla individinriktade ärenden och andra rehabiliteringsärenden. Under styrelsen skulle det finnas ett samrådsorgan mellan Försäkringskassa, Länsarbetsnämnd och Yrkesinspektion. Inom ramen för de så kallade utvecklingskontrakten skulle den regionala fonden fatta alla beslut om rehabiliteringsåtgärder. En annan viktig uppgift för de regionala styrelserna var, enligt Organisationskommitténs förslag, att organisera ett väl fungerande samspel mellan fonden och de lokala intressenterna. Arbetslivsfondens arbete skulle bygga på de lokala intressenternas medverkan, i första hand företaget och den fackliga organisationen, företagshälsovården samt Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Bland de offentliga organen skulle Försäkringskassan ha ett förstahandsansvar när det gällde att ta initiativ till rehabilitering och finna lämpliga former för finansiering av åtgärderna. Enligt förslaget skulle samarbetet mellan företaget och Arbetslivsfonden komma till uttryck i så kallade rehab-överenskommelser, som angav mål och inriktning av åtgärderna och som reglerade kostnadsfördelningen mellan företag, försäkringskassa och fond. I förslaget poängterades också att handläggningstiderna skulle bli korta, förutsatt att de inblandade parterna lämnat ett fullgott underlag. På regional nivå skulle alla rehabiliteringsärenden kunna avgöras av styrelsen inom en vecka och på central nivå skulle alla branschprogram/utvecklingskontrakt kunna avgöras av styrelsen inom en månad.⁹²

Arbetsmiljökommissionens synpunkter på Allan Larssons förslag var milt sagt inte positiva. När det gällde den regionala fondens uppgifter konstaterades:

⁹² Arbetsmarknadsdepartementet 1990-02-21.

Syftet med en regional anknytning var att få ut bedömningarna (och därmed fördelningen av medlen) så nära användarna som möjligt. Det syftet uppnår man inte om man som ni har föreslagit koncentrerar fördelningen av arbetsmiljömedlen till central nivå.⁹³

Men kritiken var inte över med detta. Fortsättningsvis sägs följande:

Läser man propositionen om fonden noggrant finner man att den centrala styrelsen ska ha till uppgift att fördela medel till den regionala nivån och besluta i riksomfattande eller branschövergripande frågor. Vidare ska de regionala styrelserna handlägga ansökningar om individinriktade åtgärder och sådana arbetsmiljöförbättrande åtgärder som inte är branschövergripande. Här avviker ert förslag på ett olyckligt sätt från vad som sagts både i finansutskottet och i propositionen.⁹⁴

När det gällde beredningsgrupper konstaterade Arbetsmiljökommissionen att sådana förmodligen var bra att ha och dessutom hade stöd i propositionen. Däremot var man mer tveksam till att inrätta ett vetenskapligt råd eftersom de åtgärder som kunde bli aktuella sällan krävde bedömningar på hög vetenskaplig nivå. Arbetsmiljökommissionen var också mycket kritiskt till de förslag om Arbetslivsfondens arbetsformer som Organisationskommittén presenterade. Enligt Arbetsmiljökommissionen skulle kraven man ställde på parterna/mottagarna om "kontrakt" komma att kräva en avsevärd administrativ hantering hos mottagarna för att få loss bidragen. Att kräva sådana avtal hade heller inget stöd i riksdagsbeslut och proposition. Enligt Arbetsmiljökommissionen var det angeläget att parterna stimulerades att utarbeta branschprogram, men ett utvecklingskontrakt med en bransch kunde inte få vara en förutsättning för att ett enskilt projekt kunde beviljas. Med en sådan konstruktion skulle många enskilda initiativ kvävas. Dessutom var förslaget tveksamt ur rättssäkerhetssynpunkt.

I Arbetsmiljökommissionens skrivelse till regeringen påpekades att de små företagen hade ett särskilt behov av stöd. Med det ovan nämnda förslaget skulle de små företagen få mycket svårt att utnyttja medel ur fonden och därmed lätt kunna bli ställda åt sidan. Slutligen konstaterades:

Kommissionens förslag om hur de små företagen kan stöttas förtjänar ett bättre öde än att begravas i en byråkrati av det slag som organisationskommittén föreslår.⁹⁵

⁹³ Arbetsmiljökommissionen, 1990-03-09, sid. 1.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Arbetsmiljökommissionen 1990-03-09.

Det var således en hel del anmärkningar som Arbetsmiljökommissionen hade på Organisationskommitténs förslag. Noterbart är att Allan Larssons utkast uppvisar vissa likheter med det förslag om reha-fonder som han presenterade för Rehabiliteringsberedningen. Ett av motiven till att inrätta de föreslagna reha-fonderna var att komma tillrätta med kostnadsansvaret för rehabiliteringen mellan myndigheter och organisationer. I Organisationskommitténs förslag skulle samarbetet mellan företaget och Arbetslivsfonden komma till uttryck i rehaböverenskommelser som angav mål och riktlinjer av åtgärderna och som reglerade kostnadsfördelningen mellan företag, försäkringskassa och fond. En annan likhet är att fonderna primärt skulle arbeta med rehabilitering. Som vi ovan konstaterat hade detta inget stöd i vare sig riksdagsbeslut eller proposition vilket gör det än mer uppenbart att Allan Larsson sneglat på sitt tidigare förslag om reha-fonder.

3.5 Förordningen

Förordningen med instruktion för Arbetslivsfonden kom den 9 april 1990. Det är inte här nödvändigt att i detalj beskriva innehållet i denna. Intresset fokuseras istället på avgörande skillnader jämfört med Allan Larssons utkast som beskrevs i föregående kapitel. En avgörande skillnad var den centrala och de regionala fondernas arbetsuppgifter. Detta var också en av de punkter som Arbetsmiljökommissionen riktat stark kritik mot. Enligt förordningen skulle den Centrala arbetslivsfonden svara för att fastställda mål och riktlinjer för verksamheten vid Arbetslivsfonden uppfylldes samt fatta beslut i riks- eller branschövergripande frågor. Den Centrala arbetslivsfonden skulle bland annat särskilt besluta om riktlinjer för verksamheten, fördela medel till de regionala arbetslivsfonderna samt beakta behovet av samordningen av bidragsgivningen. På regional nivå skulle de regionala arbetslivsfonderna vara länsmyndigheter för prövning av bidragsärenden som inte skulle avgöras av den centrala arbetslivsfonden. Som vi snabbt kan konstatera skiljde sig förordningen på avgörande sätt jämfört med det utkast som Allan Larsson först presenterat. Enligt Allan Larssons förslag skulle den centrala fondens uppgift vara att bland annat fördela ekonomiska resurser medan den regionala fonden skulle besluta i alla individinriktade ärenden och rehabiliteringsärenden. I både Arbetsmiljökommissionens förslag och i propositionen sades att fonden så långt som möjligt skulle använda befintliga resurser hos myndigheter och organisationer. Detta uttrycktes starkast i Arbetsmiljökommissionens förslag medan det tonats ned i den

efterföljande propositionen. När förordningen kom hade detta i princip försvunnit.

Arbetslivsfonden skall samråda med arbetsmarknadens parter samt andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten.⁹⁶

Enligt förordningen skulle det både på central och regional nivå finnas beredande och rådgivande organ för beredning av de ärenden som skulle avgöras av styrelsen. Vilka organen skulle vara bestämdes av styrelserna. På central nivå borde det i dessa organ finnas representanter för Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen och Riksförsäkringsverket. På regional nivå borde Yrkesinspektionen, Länsarbetsnämnden och den Allmänna försäkringskassan vara representerade. Allan Larsson hade i sitt utkast föreslagit en något annorlunda konstruktion, men i princip var den likartad. Styrelserna skulle ha en korporativ sammansättning och utses efter förslag från respektive intresseorganisation. Både LO och SAF fick utse två representanter var medan övriga organisationer som skulle ingå i styrelsen fick utse en varsin representant.⁹⁷

Innan vi går över till frågan om varför en ny myndighet inrättades skall jag kort beröra hur Arbetslivsfondens verksamhet samordnades. För samordning av verksamheten hade Arbetslivsfonden tre typer av dokument. I *riktlinjer* beskrivs Arbetslivsfondens verksamhet inom huvudområdena organisation/arbetsformer, bidragsgivning och uppföljning/utvärdering. *Policydokumenten* beskriver medlen för att nå dessa mål inom respektive huvudområde. Slutligen fanns *meddelanden* som gav information, instruktion m.m. internt i fondorganisationen, inom respektive huvudområde.⁹⁸

3.6 Sammanfattning och slutsatser

När det gällde Arbetslivsfondens organisation ryckte LO tidigt åt sig initiativet. Att LO tyckte frågan var viktig visade det faktum att LOs arbetsmiljöutredning, som tillsattes 1986, omgående fick i uppdrag av landssekreteriatet att utarbeta ett förslag som skulle ligga till grund för LOs ställningstagande i denna fråga. Redan den 22 juni lämnades en idéskiss till Arbetsmiljökommissionen med förslag om Arbetslivsfondens

⁹⁶ Förordning (1990:130) med instruktion för Arbetslivsfonden.

⁹⁷ Se bilaga 5.

⁹⁸ Arbetslivsfonden. Riktlinjer 1.

organisation och vilka uppgifter den skulle ha. Arbetet i Arbetsmiljökommissionen var upplagt så att representanter för både berörda myndigheter, fackliga organisationer och arbetsgivare skulle få ge sin syn på hur Arbetslivsfonden skulle organiseras och vilka uppgifter den skulle ha. En vanlig tankegång bakom ett sådant upplägg är att om de berörda aktörerna får delta i arbetet så kommer också resultatet till användning. Frågan om Arbetslivsfondens användning och organisation kom genom det arbete som bedrevs i Arbetsmiljökommissionen att förankras både hos de myndigheter som berördes samt hos arbetsmarknadens parter. Den så kallade GD-gruppen borgade för att berörda myndigheter skulle få ge sin syn på frågan. Tillsättandet av den informella arbetsgruppen var ett steg att låta arbetsmarknadens parter ge sin syn på hur fonden skulle arbeta och organiseras. När det slutliga förslaget presenterades konstaterade LO att man i stor utsträckning fått gehör för sina synpunkter angående fondens inriktning och organisation. Ett förslag som inte realiserades var förslaget om en central fondstyrelse knuten till Arbetsmiljöfonden. I stället valde man att tillsätta en särskild central styrelse. LO konstaterade dock att den fick den sammansättning som man föreslagit för den regionala styrelsen. I Arbetsmiljökommissionens förslag skulle någon ny administration inte byggas upp för att hantera ansökningar och utbetalningar av bidrag. Istället skulle den regionala fondstyrelsen repliera på något organ på regional nivå med erfarenhet och rutiner att hantera ansökningar och bidrag. När förordningen med instruktion för Arbetslivsfonden kom hade denna konstruktion försvunnit vilket innebar att Arbetslivsfonden själv skulle ansvara för detta. För att förbereda den organisation som enligt propositionen skulle handha prövningen av bidrag från Arbetslivsfonden tillsattes en organisationskommitté, ledd av Allan Larsson. När Allan Larsson presenterade ett utkast om hur Arbetslivsfonden skulle organiseras och arbeta var innehållet något helt annat än vad som avsågs i samband med överenskommelsen i finansutskottet. Dessutom stred förslaget på ett flertal punkter mot propositionen. Kritiken från Anna-Greta-Leijon blev också mycket hård. När förordningen senare kom var innehållet ett helt annat.

4. Varför inrättades en ny myndighet

Trots att det redan fanns ett flertal aktörer som verkade inom arbetsmiljöområdet beslutade riksdagen att en ny myndighet skulle inrättas för att fördela de medel som flutit in via den tillfälliga arbetsmiljöavgiften. Ett alternativ till denna lösning hade istället varit att låta någon befintlig aktör inom arbetsmiljöområdet administrera avgiften. Istället valde man att bygga upp en helt ny myndighet. Vilka var motiven till att bygga upp en ny myndighet istället för att utnyttja de som redan fanns?

4.1 Varför inrättas myndigheter

En förklaring till att man inrättar nya myndigheter är ofta ny lagstiftning. Istället för att lägga ansvaret för en ny verksamhet på en redan existerande myndighet skapas ett speciellt organ, till exempel en ny myndighet. Uppgifterna innefattar ofta bland annat fördelning av anslag och tillståndsgivning. Några exempel på sådana organ är Koncessionsnämnden för miljöskydd, Produktkontrollnämnden och Exportkreditnämnden. Vanligen leds dessa småmyndigheter av en styrelse som är utsedd av regeringen. Vilka egna kansliresurser dessa myndigheter har varierar och beror på storleken. Vissa av dessa myndigheter har ett eget kansli som leds av en kanslichef, medan de allra minsta inte har någon egen personal.⁹⁹

I Statskontorets rapport *Staten i omvandling* sägs följande:

Bakgrunden till att en ny myndighet bildas kan vara att det uppstår ett behov av att hantera en fråga som det till en början inte finns någon fast organisation för. Om frågan bedöms ha politisk betydelse, kan den behandlas i regeringskansliet eller i utredningsväsendet för att senare, om det behövs, placeras i en befintlig eller en nybildad myndighet.¹⁰⁰

När Arbetslivsfonden inrättades fanns redan ett antal myndigheter på arbetsmiljöområdet som hade liknande uppgifter som de fonden skulle få. Att en ny myndighet bildades var således inte ett resultat av att det inte fanns någon fast organisation för att hantera dessa uppgifter. Därmed inte sagt att det fanns någon myndighet som var lämpad att sköta de uppgifter som Arbetslivsfonden skulle ha. Det var trots allt ett nytt bemyndigande med en i praktiken helt ny uppgift.

⁹⁹ Söderlind och Petersson 1988, sid 54.

¹⁰⁰ Statskontoret 1996:15, sid. 117.

Enligt Statskontorets rapport finns det under 1990-talet endast några få exempel på decentralisering från regeringen till en befintlig myndighet. Det vanligaste är att verksamheten successivt flyttas ut, över en delegation eller något liknande organ, till en nybildad myndighet. Detta har kommit till uttryck i flera fall när utredningsverksamheten i regeringskansliet eller i utredningsväsendet har ansetts vara av mer permanent karaktär. Ett sådant exempel är Socialvetenskapliga forskningsrådet, som blev en egen myndighet 1990. I rapporten konstateras att en nyinrättad myndighet nästan alltid tar över uppgifter från en eller flera myndigheter, som samtidigt avvecklas eller består med kvarvarande arbetsuppgifter. Men det behöver inte alltid vara så. Som exempel på myndigheter som bildats utan sådan institutionell bakgrund nämns Arbetslivsfonden som var avsedd som en tillfällig konstruktion och avvecklades år 1995. En myndighet av senare datum som skapats för i tiden begränsade uppgifter, inom Försvarsdepartementet, var Totalförsvarets avvecklingsmyndighet.¹⁰¹

4.2 Aktörer på arbetsmiljöområdet

När Arbetslivsfonden inrättades var det många som ifrågasatte uppbyggandet av en ny statlig myndighet för att fördela medlen som flutit in via arbetsmiljöavgiften. På arbetsmiljö- och rehabiliteringsområdet fanns redan ett antal myndigheter som arbetade med arbetsmiljö och rehabilitering. Några av dessa var Arbetsmarknadsverket, Arbetsmarknadsinstitutet, Arbetarskyddsstyrelsen Arbetsmiljöinstitutet, Arbetsmiljöfonden och Arbetslivscentrum. Det fanns de som menade att det varit bättre att låta någon av dessa myndigheter förfoga över medlen från den tillfälliga arbetsmiljöavgiften. Utöver dessa myndigheter fanns dessutom ett antal myndigheter vars verksamhet mer eller mindre syftade till att åstadkomma en bättre arbetsmiljö. Det fanns således redan ett flertal myndigheter som hade som uppgift att arbeta med rehabiliterings- och arbetsmiljöfrågor. Nedan presenteras kortfattat några av dessa och vilka uppgifter de hade vid tiden för Arbetslivsfondens inrättande.

¹⁰¹ Statskontoret 1996:15, sid. 116.

Forskning och utveckling

Arbetsmiljöfonden bildades 1972 och finansierar FoU, lokalt arbete och kunskapsförmedling när det gäller arbetsmiljö. Med medel från fonden inrättades både Arbetsmiljöinstitutet och Arbetslivscentrum som bedrev bland annat forskning och utvecklingsarbete inom arbetsmiljöområdet i syfte att förbättra arbetsmiljön.

Tillsyn och informationsspridning

Till Arbetarskyddsverket huvuduppgifter hör att se till att lagarna på arbetsmiljöområdet efterlevs. Dessutom skall verket lämna råd och upplysningar samt utarbeta och sprida information. Den största delen av budgeten går till Yrkesinspektionen som svarar för att kontrollera att arbetsgivarna bedriver sin verksamhet så att arbetsmiljölagstiftningen uppfylls.¹⁰²

Rehabilitering och samordning

Försäkringskassan har ansvar för att hålla samman och samordna rehabiliteringsverksamheten i samhället och i de enskilda fallen. En annan viktig uppgift som Försäkringskassan ansvarar för är köp av yrkesinriktad rehabilitering. Även Arbetsmarknadsverket finansierar yrkesinriktade rehabiliteringsinsatser, men med arbetsmarknadspolitiska inslag. Yrkesinspektionens roll i den yrkesinriktade rehabiliteringen är att se till att det i företagen finns fungerande system för hur rehabiliterings- och arbetsmiljöarbetet bedrivs. Också Arbetsförmedlingen har ansvar för att bekosta den yrkesinriktade rehabiliteringen för arbetsskadade utanför arbetsmarknaden.¹⁰³

Det fanns således ett antal myndigheter som arbetade med de frågor, arbetsmiljö och rehabilitering, som Arbetslivsfonden skulle arbeta med. Att låta någon redan befintlig myndighet använda de medel som influtit via arbetsmiljöavgiften var därför helt möjligt. Men organisationen som hade hand om dessa uppgifter var som vi kan se splittrad på ett antal aktörer. Inom rehabiliteringsområdet kännetecknades myndighetsorganisationen av en stark uppdelning och bristande intresse för samordning. Organen med ansvar för rehabiliteringen var i stor utsträckning utformade för andra uppgifter än rehabilitering. Rehabiliteringen svarade således endast för en mindre del av varje myndighets eller kommunala organs verksamhet, något som påverkade myndigheternas prioritering av resurser. Ett annat hinder för samverkan var att myndigheterna bedrev sin verksamhet på skilda

¹⁰² SOU 1990:49, sid.43 ff.

¹⁰³ Arbetsmarknadsverket. Tidig och samordnad yrkesinriktad rehabilitering, sid. 41ff.

konton med olika finansieringskällor.¹⁰⁴ Dåvarande AMS - chefen Allan Larsson angrep det system som innebar att den hjälpsökande skickades från den ena myndigheten till den andra, allt för att slippa kostnaderna. Allan Larsson konstaterade:

Sjukvården, försäkringskassan, arbetsförmedlingen eller socialtjänsten - karusellen slutar inte snurra förrän sjukpensionen är ett faktum.¹⁰⁵

Men också bland riksdagspartierna fanns kritik mot det rehabiliteringsarbete som bedrevs. I en artikel i Smålandsposten 1989 uttryckte Ingvar Carlsson detta på följande sätt.

I Sverige finns det 350 000 förtidspensionärer. Vi är inte tillräckligt bra på rehabilitering. Varje enskild myndighet är bra på sitt område, men samordningen är inte så bra.¹⁰⁶

Mot bakgrund av detta är det inte svårt att förstå varför regering och riksdag valde att inrätta en ny myndighet istället för att låta någon befintlig myndighet förfoga över medlen som flutit in via arbetsmiljöavgiften. I det följande kapitlet studeras bland annat de motiv som angavs för att inrätta en ny myndighet.

4.3 Arbetslivsfonden

Att utslagningen på arbetsmarknaden var ett stort problem var samtliga aktörer överens om. Däremot var oenigheten stor om hur problemen skulle åtgärdas. Bland annat fanns kritik mot att inrätta en ny myndighet. Arbetslivsfonden inrättades 1990 med syftet att bland annat uppmuntra, driva på och finansiellt stödja arbetsgivare att göra arbetsmiljöförbättringar och rent allmänt få till stånd en intensifierad rehabilitering. Trots att ett flertal aktörer arbetade med liknande frågor var det en helt ny uppgift som Arbetslivsfonden skulle arbeta med. Vi har i tidigare kapitel kunnat konstatera att rehabiliteringsarbetet var splittrat på en rad aktörer och att samordningen mellan dessa inte fungerade. Nu skulle arbetet även innefatta arbetsmiljöförbättrande åtgärder vilket i sin tur ytterligare skulle öka splittringen och försvåra samordningen. Ur denna synvinkel var det nödvändigt att inrätta en helt ny myndighet. Inrättandet av Arbetslivsfonden gjorde det för första gången möjligt att arbeta utifrån en

¹⁰⁴ SOU 1988:41, sid 424-425. (Särskilt yttrande av Karin Lund och Åke Sandqvist).

¹⁰⁵ VF Politik 1989-01-18.

¹⁰⁶ Smålandsposten 1989-12-20.

helhetssyn när det gällde arbetsmiljö- och rehabiliteringsfrågor. Tidigare hade det varit frågan om en sektorsbehandling där ansvaret legat hos skilda organ. Enligt Ulf Westerberg var idén med Arbetslivsfonden att man skulle ha en liten, smidig organisation som skulle vara något av en motor i detta arbete och som kunde ställa krav, både på fack och arbetsgivare.

Idén med arbetslivsfonden var ju också att det var en slags experimentverksamhet och att man skulle försöka integrera olika delar i arbetsmiljöarbetet, dvs arbetsmiljö, arbetsorganisation och rehabilitering.¹⁰⁷

Om den här uppgiften lades på någon befintlig myndighet var, enligt Westerberg, risken väldigt stor att den nya verksamheten snabbt skulle formas efter den uppgift huvudorganisationen hade. Så den grundläggande tanken måste därför ha varit att det behövdes en ny organisation för detta. Dessutom ville man försöka åstadkomma en förnyelsestöt både på arbetsplatserna och i de system som normalt skötte dessa uppgifter. Förhoppningen var att Arbetslivsfonden skulle få upp de befintliga aktörerna ur de gamla spåren och få dem att arbeta på nya sätt.¹⁰⁸ En annan tanke kan också ha varit att underlätta tanken på att det verkligen var en temporär verksamhet som skulle avvecklas när pengarna var slut.¹⁰⁹ Inrättandet av en ny myndighet på arbetsmiljöområdet var inte okontroversiellt. Debatten i riksdagen kom till stor del att präglas av ideologiska motsättningar. Misstron mot skatter, fonder och byråkratiska konstruktioner visade sig tydligt hos främst moderaterna och folkpartiet.

En av de främsta kritikerna var moderaten Gullan Lindblad.

Man kan lätt konstatera att socialdemokraterna älskar det här med fonder och kollektivt sparande. Med hjälp av den s.k. arbetsmiljöavgiften har man nu byggt upp en fond som beräknas omfatta 10,7 miljarder kronor i december 1990. Fondens tillgångar skall användas till bidrag till arbetsgivare för miljöförbättrande åtgärder. Först skall alltså arbetsgivarna betala dryga sociala avgifter och sedan gå och begära bidrag. Tala om byråkrati och rundgång på pengar!¹¹⁰

Ett annat framträdande drag i debatten var att det redan fanns myndigheter som arbetade med de frågor som Arbetslivsfonden skulle arbeta med. Att tillsätta ytterligare en myndighet skulle därför inte lösa några problem. Folkpartisten Kjell-Arne Welin påtalade i riksdagsdebatten att de uppgifter som Arbetslivsfonden skulle sköta redan sedan tidigare utfördes av andra i

¹⁰⁷ Intervju med Ulf Westerberg.

¹⁰⁸ Dagens Nyheter 1990-11-08.

¹⁰⁹ Intervju med Ulf Westerberg.

¹¹⁰ Protokoll 1989/90:101, anförande 53.

samhället, inte minst av Arbetsförmedlingen. Det var , enligt Welin, "ytterligt olyckligt att man ville införa ett nytt byråkratiskt ämbetsverk". Dessa arbetsuppgifter skulle istället ha kunnat läggas på Arbetsförmedlingen som tillsammans med andra berörda organ, Försäkringskassan och kanske även AMI- och AMU-centra, skulle kunnat arbeta med att lösa de problem som alltför många förtidspensioneringar och sjukskrivningar innebar.¹¹¹ Kjell Arne Welin konstaterade också att när det gällde rehabiliterings- och anpassningsåtgärder hade redan arbetsförmedlingarna och länsarbetsnämnderna möjlighet att gå i princip hur långt som helst för att tillfredsställa de behov som fanns. Mot detta replikerade centerpartisten Rune Backlund som menade att det inte räckte till. Welin utvecklade då resonemanget ytterligare enligt följande:

När en myndighet inte har tillräckliga resurser för att klara hela den verksamhet den är satt att sköta, skulle alltså enligt Rune Backlund den riktiga vägen vara att skapa en ny byråkratisk myndighet för att konkurrera med den myndighet som redan finns och utföra ungefär samma verksamhet.¹¹²

Om man ville anvisa pengarna till myndigheter borde de, enligt Welin, fördelas mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, för att de skulle kunna klara problemen fullt ut.¹¹³ Moderaterna ansåg att Arbetslivsfonden inte tillkommit som ett resultat av ett plötsligt uppkommet behov av nya institutioner på arbetsmiljö- och rehabiliteringsområdet. Resurser för yrkesinriktad rehabilitering tillhandahölls av arbetsgivare, företagshälsovård och arbetsmarknadsmyndigheter. Ansvaret var redan väl definierat och organisatoriska förutsättningar för att arbetet skulle kunna utföras fanns redan tillgängliga.¹¹⁴ Moderaterna menade att införandet av en arbetsgivarperiod skulle frigöra ett stort antal personer på försäkringskassorna. Enligt moderaterna öppnade detta möjligheter för försäkringskassorna att arbeta med dessa frågor. Kassorna hade både kapacitet och kunnande.¹¹⁵ Folkpartiet menade att fondmedlen skulle återföras till företagen för att bygga upp lokala, företags- eller förvaltningsanknutna fonder vilka skulle administreras av parterna lokalt, av skyddskommittéerna om sådana fanns på företagen och förvaltningarna.¹¹⁶ Denna modell hade dock tidigare prövats med nedslående resultat. Arbetsmiljöfonden som inrättades 1974 hade inte i någon större

¹¹¹ Protokoll 1989/90:101, anförande 54.

¹¹² Ibid, anförande 60.

¹¹³ Ibid, anförande 60.

¹¹⁴ Motion 1989/90:Sf18.

¹¹⁵ Protokoll 1988/89:101, anf.67.

¹¹⁶ Motion 1989/90:A217, yrkande 4.

utsträckning lett till några arbetsmiljöförbättrande åtgärder. Men även från myndighetshåll ifrågasattes inrättandet av en ny myndighet. Enligt Ulf Westerberg tyckte man på Arbetarskyddsstyrelsen att det var underligt att man inte lade pengarna där.¹¹⁷

4.4 Sammanfattning och slutsatser

Vid ett första påseende kan inrättandet av en ny myndighet verka märkligt. Som vi kunnat konstatera fanns redan ett antal aktörer som arbetade med arbetsmiljö- och rehabiliteringsfrågorna. Trots detta fortsatte utslagningen från arbetsmarknaden. En av orsakerna till detta har som framkommit varit den dåliga samordningen mellan aktörerna. För att förbättra detta har förslag framförts om att inrätta tillfälliga organ för att stimulera samordningen. Ett annat problem som uppmärksammas har varit oklara kostnadsförhållanden. Detta har bland annat fått som konsekvens att enskilda bollats mellan olika myndigheter tills sjukpensionen var ett faktum. För att åtgärda detta föreslog Allan Larsson att en fond skulle inrättas i varje kommun vars uppgift var att förmedla medel till de som tog på sig ansvaret för en rehabilitering. Tanken om att inrätta något nytt fanns alltså redan.

Vi har i tidigare kapitel kunnat konstatera att rehabiliteringsarbetet var splittrat på en rad aktörer och att samordningen mellan dessa inte fungerade. Nu skulle arbetet även innefatta arbetsmiljöförbättrande åtgärder vilket i sin tur ytterligare skulle öka splittringen och försvåra samordningen. Ur denna synvinkel var det nödvändigt att inrätta en helt ny myndighet. Inrättandet av Arbetslivsfonden gjorde det för första gången möjligt att arbeta utifrån en helhetssyn när det gällde arbetsmiljö- och rehabiliteringsfrågor. Tidigare hade det varit frågan om en sektorsbehandling där ansvaret legat hos skilda organ. Om uppgiften lagts på någon befintlig myndighet ansågs risken stor att man snabbt skulle formas efter den uppgift huvudorganisationen hade. En annan framträdande tanke med Arbetslivsfonden var att man skulle försöka integrera olika delar i arbetsmiljöarbetet, dvs arbetsmiljö, arbetsorganisation och rehabilitering. En grundläggande tanke kan därför ha varit att det behövdes en ny organisation för detta. Dessutom ville man försöka åstadkomma en förnyelsestöt både på arbetsplatserna och i de system som normalt skötte dessa uppgifter. Förhoppningen var att Arbetslivsfonden skulle få upp de gamla aktörerna ur de gamla spåren och få dem att arbeta på nya sätt. En

¹¹⁷ Intervju med Ulf Westerberg.

annan tanke kan också ha varit att underlätta tanken på att det verkligen var en temporär verksamhet som skulle avvecklas när pengarna var slut.

5. Tidsbegränsningen av Arbetslivsfonden

Den allmänna återhållsamheten under 1980-talet har åtföljts av en genomgripande förändring i sättet att se på den offentliga sektorn. En intensiv aktivitet för att förändra förvaltningens struktur igångsattes, där arbetsuppgifter flyttas från en myndighet till en annan, myndigheter läggs ihop och avvecklas och nya myndigheter bildas. I Sverige kom detta till uttryck redan i förvaltningsutredningen 1979 (SOU 1979:61) som föreslog att ett systematiskt översynsarbete borde inledas i fråga om offentliga åtaganden, att nya organisationsformer borde prövas för att öka flexibiliteten i förvaltningen, och att den statliga personalpolitiken borde ses över. Att inrätta och lägga ned myndigheter är inte något ovanligt. Desto ovanligare är det att inrätta en tidsbegränsad myndighet. Tidsbegränsningen av Arbetslivsfonden skulle kunna ses som ett uttryck för en ny syn på den offentliga förvaltningen och dess funktionssätt. Men det behöver inte vara så. Arbetslivsfondens tidsbegränsning kan också ses som resultatet av dess tillkomsthistoria och finansieringsform.

5.1 Tidsbegränsning av beslut, myndigheter och andra organ

En viktig del av denna uppsats är att besvara om Arbetslivsfonden skall ses som ett försök att komma till rätta med en svällande byråkrati. Men innan vi kommer in på den frågan kommer jag i detta kapitel att studera om vi i Sverige tidigare haft något som påminner om solnedgångslagstiftningen i USA eller åtminstone tidsbegränsade beslut/myndigheter. En viktig utgångspunkt när man diskuterar om en tidsgräns skall sättas som innebär en omprövning är att detta bör ske endast när det finns reella möjligheter att göra större förändringar i eller avveckla beslutade åtaganden. Är en omprövning inte möjlig uppfattas tidsgränsen som en meningslös formalitet.¹¹⁸

5.1.1 Tidsbegränsning av beslut

Förvaltningsutredningen som lade fram sitt betänkande 1979 konstaterade att någon motsvarighet till solnedgångslagstiftningen i USA inte fanns i Sverige. Däremot kunde man hitta beslut som var tidsbegränsade.¹¹⁹ Vissa

¹¹⁸ Förvaltningsutredningen 1978-06-14, sid. 2f.

¹¹⁹ SOU 1979:61, sid. 77-79.

beslut är av den karaktären att de alltid tidsbegränsas. Beslut som avser konjunktur- och stabiliseringspolitiska åtgärder är ofta tidsbegränsade. Som ett exempel kan här nämnas den arbetsmiljöavgift på 1,5 procent av lönesumman som arbetsgivarna skulle betala under perioden 1 september 1989 - 31 december 1990. Denna avgift kom att ligga till grund för Arbetslivsfondens arbete. I viss utsträckning kan man också finna beslut av större principiell räckvidd som är tidsbegränsade, t ex försvarsbesluten. Konstruktionen av dessa beslut medger alltså att de verksamheter besluten berör omprövas i grunden. Trots att politiska skäl utgör betydande hinder för detta innebär emellertid tidsgränserna en viss garanti för att olika verksamheter med vissa mellanrum utsätts för en ingående granskning från olika utgångspunkter.¹²⁰

Den socialdemokratiska regeringen avlämnade våren 1984 en proposition (prop. 1983/84:119) om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd. I propositionen sägs bland annat att departementen skall göra en översyn av befintliga bemyndiganden och uppdrag. Denna omprövning skulle ske successivt t. ex. i samband med annat lagstiftningsarbete eller i form av särskilda projekt. Inom Civildepartementets område var det till en början det statliga arbetsgivarområdet som skulle ses över. I regeringens förordningsmotiv sägs följande:

För det första bör den regelsammanställning som finns i den förut nämnda departementspromemorian tjäna som underlag för ett antal regeringsförfattningar: en typ som kan kallas ”solnedgångsförordningar”. De bör syfta till att sådana angivna verkställighetsregler, som ansluter till de i sammanställningen upptagna bemyndigandena på området och som meddelats före den 1 juli 1984, upphör att gälla vid utgången av september 1985.¹²¹

Men också myndigheternas föreskrifter och allmänna råd skulle ses över. Genom en så kallad stupstocksbestämmelse ålades myndigheterna att upprätta en förteckning av gällande föreskrifter och allmänna råd, som även skulle tillhandahållas allmänheten. Dessa förteckningar skulle varje år överlämnas till riksdagen i samband med anslagsframställningen. De föreskrifter och råd som inte togs upp i förteckningen upphörde automatiskt att gälla.¹²² I regeringens förordningsmotiv 1984:7 sägs följande:

¹²⁰ Förvaltningsutredningen 1978-06-14, sid. 2.

¹²¹ Förordningsmotiv 1984:7, sid. 3.

¹²² Proposition 1983/84:119, sid. 11ff.

De innebär i korthet också ett slags ”stupstock”: varje myndighet skall senast den 1 juli 1986 förteckna sina författningar och allmänna råd, om de skall fortsätta att gälla efter den dagen.¹²³

Med utgångspunkt i de upprättade förteckningarna har det därefter inom regeringskansliet bedrivits en fortlöpande regelöversyn som redovisas i budgetpropositionen. Genom stupstocken och solnedgångsmetoden har ett stort antal myndighetsregler kunnat avskaffas.¹²⁴

5.1.2 Tidsbegränsning av myndigheter

I sitt betänkande konstaterade Förvaltningsutredningen att någon tidsbegränsad myndighet vid denna tidpunkt inte fanns i Sverige. Men om vi utvidgar begreppet myndighet något till att även omfatta organ med myndighetsliknande uppgifter blir bilden delvis en annan.

Ibland fattas beslut om vissa verksamheter på så sätt att det förutsätts att verksamheten automatiskt skall upphöra i samband med att syftet med verksamheten uppnåtts. I denna kategori ingår större delen av kommittéväsendet. När en kommitté avslutat sitt arbete avvecklas den således. Men det förekommer också att vissa myndighetsliknande funktioner anförtros tidsbegränsade kommittéer eller delegationer. Det har ofta hävdats att kommittéformen bör förbehållas relativt tillfälliga utredningsuppgifter, medan verksamhet av löpande karaktär bör organiseras i myndighetsform. Men i praktiken har kommittéformen även utnyttjats för uppgifter som skulle kunna lagts på en myndighet. Som ett exempel kan nämnas Delegationen för företagens uppgiftslämnande (DEFU), vars verksamhet skulle pågå till 1980 och avslutas med en utvärdering. Delegationen hade till uppgift att förenkla uppgiftslämnandet till statliga organ med stöd i förordningen (SFS 1978:11) om prövning av myndighets uppgiftsinsamling från företag, kommuner och organisationer. Skälet till att verksamheten bedrevs i projektform var främst att verksamheten var tidsbegränsad till tre år. Arbetet skulle avslutas med en utvärdering som skulle ge statsmakterna underlag till att ta ställning till fortsatt verksamhet och organisation.¹²⁵ I proposition 1976/77:115 anføres att delegationen skulle ges den formella ställningen av en kommitté med viss myndighetsfunktion.

¹²³ Förordningsmotiv 1984:7, sid. 2.

¹²⁴ Statskontoret 1994:5, sid. 42.

¹²⁵ SOU 1979:61, sid. 156f.

Delegationen skall också lägga grunden för en fortlöpande bevakning av uppgiftslämnandet. Mot bakgrund av de erfarenheter som vinnas av delegationens arbete bör statsmakterna ta ställning till hur permanenta organisatoriska åtgärder på detta område bör utformas. Delegationens arbete bör därför tidsbegränsas, lämpligen till tre år, och avslutas med en utvärdering av verksamheten.¹²⁶

En viktig del av delegationens arbete var att utvärdera sin verksamhet och mot bakgrund av detta och det kartläggnings- och utredningsarbete som skulle utföras föreslå mer varaktiga åtgärder på central nivå för att hålla nere och förenkla uppgiftslämnandet. I propositionen betonades även att organisationen skulle bli liten och flexibel.

Det är enligt min uppfattning angeläget att delegationen, med de arbetsuppgifter och det tidsperspektiv jag nyss har redogjort för, inte får en omfattande fast organisation. Den bör i stället ges tillräckliga resurser för att på ett flexibelt sätt kunna anlita extern utredningskapacitet för avgränsade arbetsuppgifter. Delegationen bör dessutom även kunna lägga ut utredningsuppdrag på olika myndigheter.¹²⁷

I den efterföljande debatten påpekade den socialdemokratiska riksdagsmannen Gadd att man genom att inrätta ytterligare en byråkratisk instans gick ifrån sitt politiska ansvar.¹²⁸

Förvaltningsutredningen ansåg att kommittéformen kunde användas i sammanhang där kraven på flexibilitet var höga. Det kunde gälla verksamhet som var tidsbegränsad eller hade en verksamhet som kraftigt varierade över tiden. Kommittéformen skulle också kunna vara användbar om statsmakterna önskar avvakta med beslut om permanent organisation för en verksamhet.¹²⁹ Förvaltningsutredningen ansåg att delegationer, nämnder och liknande organ som under en övergångsperiod hade till uppgift att lösa vissa väldefinierade problem i regel skulle tidsbegränsas. Utredningen konstaterade också att många organ av den här karaktären emellertid var provisoriska enbart i den meningen att något slutligt ställningstagande inte fattats om deras organisatoriska utformning eller arbetsuppgifter. Verksamhetens framtida ställning förutsattes bli prövad efter en tid när man erhållit erfarenhet av verksamheten. Som ett exempel nämner förvaltningsutredningen Statens råd för vetenskaplig information och dokumentation som inrättades 1968. Verksamheten och

¹²⁶ Proposition 1976/77:115, sid. 55.

¹²⁷ Ibid, sid. 57.

¹²⁸ Protokoll 1977:128.

¹²⁹ SOU 1979:61, sid. 156f.

organisationen prövades av den så kallade SINFDOK-utredningen 1975-1977. Tidsbegränsning av beslut är således inget nytt.¹³⁰

5.2 Tidsbegränsningen av Arbetslivsfonden

I riksdagsbeslutet om Arbetslivsfonden sägs att fondens verksamhet skall vara tidsbegränsad. Genom att införa tidsgränser skapas förutsättningar för att beslutet kommer att omprövas. Tidsgränser är därmed en väg att öka den politiska handlingsfriheten. När det gäller tidsbegränsningen av Arbetslivsfonden finns det ingenting som tyder på att den tidsbegränsade konstruktionen var ett resultat av att riksdag och regering ville pröva ett nytt sätt att organisera förvaltningen. Tidsbegränsningen skall snarast ses som en nödvändig konstruktion med tanke på Arbetslivsfondens tillkomsthistoria och finansiering. Här kan det vara dags att kort summera huvudpunkterna i detta resonemang. Inrättandet av Arbetslivsfonden var resultatet av en kompromiss mellan centern och socialdemokraterna. Beslutet om att inrätta Arbetslivsfonden grundade sig i första hand inte på en analys av behovet av åtgärder inom arbetsmiljöområdet utan ingick i ett åtstramningspaket för att strama åt ekonomin. I åtstramningspaketet ingick en tillfällig höjning av arbetsmiljöavgiften som kom att ligga till grund för Arbetslivsfondens verksamhet. Samtidigt sägs att fondens verksamhet skall vara tidsbegränsad. Inte på något sätt antyds att några nya medel skulle skjutas till när intäkterna från den tillfälliga arbetsmiljöavgiften förbrukats. Men det fanns också förslag som i praktiken skulle innebära att Arbetslivsfonden blev en permanent myndighet. Ett sådant förslag framfördes av Arbetsmiljökommissionen i samband med förslaget om en ny arbetslivsavgift. Därefter gör kommissionen en koppling mellan den skisserade arbetslivsavgiften och Arbetslivsfonden.

¹³⁰ SOU 1979:61, sid. 73-86.

De pengar som arbetslivsfonden förfogar över under de närmaste 5-8 åren är den form av återföring av medel i skadeförebyggande syfte som kan sägas motsvara de lån och bidrag som det franska försäkringssystemet förfogar över. Visar det sig att modellen med särskilda pengar till rehabilitering och förbättringar av arbetsmiljö och arbetsorganisation är effektiv kan systemet integreras med försäkringen i en framtid.¹³¹

Också LO såg i detta system en möjlig fortsättning av Arbetslivsfondens verksamhet. LO ansåg i sitt yttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande att den föreslagna arbetslivsavgiften skulle kunna ligga till grund för en permanentning av Arbetslivsfonden. Fonden skulle då förutom direkta bidrag även kunna ge möjlighet till förmånliga lån.¹³² Arbetsmiljökommissionen underströk också behovet av att följa upp och utvärdera Arbetslivsfondens verksamhet. Enligt kommissionen var en nedläggning av fonden inte självklar.

Arbetslivsfonden behöver dock verka en tid innan det är dags att pröva om fondens verksamhet bör fortsätta. Visar en utvärdering att fondens bidragsgivning har medverkat till en önskad förändring av arbete och arbetsmiljöer utgår kommissionen ifrån att det går att nå en bred enighet om att verksamheten bör fortsätta.¹³³

Både Arbetsmiljökommissionen och LO menade således att man inte skulle utesluta möjligheten att förlänga fondens mandat. Detta var en tanke som inte alls tilltalade Arbetslivsfondens centrala ledning. I sitt remissyttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande (SOU 1990:49) *Arbete och hälsa* sägs följande:

Med anledning av kommissionens uttalande vill arbetslivsfonden understryka att fondens verksamhet helt byggts upp enligt de intentioner statsmakterna redovisade i samband med att fonden bildades, nämligen att fonden bara skall verka under en begränsad tid.¹³⁴

Arbetslivsfondens remissvar stärker ytterligare uppfattningen att det inte var fråga om att prova en ny förvaltningsmodell. Också SAF betonade vikten av att Arbetslivsfondens verksamhet inte permanentades utan att fonden, i enlighet med statsmakternas intentioner, avvecklades så snart fondmedlen var förbrukade för sitt ändamål.¹³⁵

¹³¹ SOU 1990:49, sid 78.

¹³² LOs yttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande.

¹³³ SOU 1990:49, sid. 69.

¹³⁴ Arbetslivsfondens yttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande.

¹³⁵ SAFs yttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande.

Enligt Ulf Westerberg var idén med tidsbegränsningen att man skulle undvika att bygga upp ny myndighet tillsammans med de gamla som då skulle utveckla någon ny myndighetskultur. Tanken var att man genom att bygga upp en tidsbegränsad myndighet skulle åstadkomma en förnyelsestöt vars erfarenheter skulle kunna tas om hand av de ”gamla” organisationerna eller myndigheterna efter att Arbetslivsfonden avslutat sin verksamhet. Ulf Westerberg menade att projektformen var en väldigt bra idé. Dels var det lättare att undvika byråkrati i en organisation om man slipper att personalen går och funderar över hur de skall agera för att kunna göra karriär i organisationen. Dessutom undviker man att verksamheten stelnar på grund av att alla som arbetar där har sina områden att bevaka och sådant som kännetecknar gamla organisationer.¹³⁶ I en artikel i Dagens Nyheter 1990-11-08 menade Ulf Westerberg att det låg i tiden att arbeta tidsbegränsat. Som ett exempel på detta nämnde han skrotningen av skolöverstyrelsen.

Man bygger upp så mycket kultur och tradition i en organisation så att den blir kvävande på längre sikt. Egentligen skulle man alltid bara få ett visst antal år på sig sedan bygger man något nytt.¹³⁷

Ulf Westerbergs beskrivning av varför man inrättade en tidsbegränsad myndighet skulle kunna uppfattas som att det fanns en uttalad strategi att inrätta en tillfällig myndighet. Men det finns ingenting i vare sig riksdagsbeslut eller övriga dokument som jag gått igenom som styrker detta. Det var snarare så att tidsbegränsningen var en nödvändig förutsättning med tanke på att Arbetslivsfonden finansierades via en tillfällig arbetsmiljöavgift. Att inrätta en permanent myndighet utan att ha löst finansieringsfrågan ter sig överklig.

I USA ställdes ett antal grundprinciper upp för solnedgångslagstiftningen.¹³⁸ Några sådana principer ställdes aldrig upp för Arbetslivsfonden. Detta är också naturligt eftersom det redan från början klargjordes att fonden skulle vara tidsbegränsad. Som vi tidigare kunnat konstatera förkastades Arbetsmiljökommissionens förslag om att efter en tid ompröva fondens verksamhet. Som framgått är det själva tidsbegränsningen av fonden som varit det centrala, oavsett vilka resultat som uppnåtts. Men vilka för- och nackdelar kan man då peka på när det gäller tidsbegränsade myndigheter. Jag har funnit ett antal *fördelar* som kan sammanfattas enligt nedanstående punkter:

¹³⁶ Intervju Ulf Westerberg.

¹³⁷ Dagens Nyheter 1990-11-08.

¹³⁸ Se bilaga 4.

- Flexibelt arbetssätt
- Lättare att undvika byråkrati
- Avvecklingen av verksamheter underlättas. Personalen vet om att verksamheten är tidsbegränsad.
- Verksamheten steltnar inte. I "gamla" myndigheter byggs kultur och tradition upp som kan vara kvävande.
- Effektivitet. Personal som arbetar i projekt "gillar" arbetsformen och ger "järnet" för att uppnå målen.
- Nyttänkande. Ett nytt arbetssätt kan få de "gamla" aktörerna att se problem och möjligheter i sin egen organisation.

Men det finns också uppenbara *nackdelar* med en tillfällig myndighet.

- Förlorad kompetens. När verksamheten läggs ned är risken stor att personalens samlade kompetens inom arbetsområdet skingras.
- Kunskapsspridning. När verksamheten läggs ned tas de nya erfarenheterna inte tillvara.
- Måluppfyllelse. Om tidsbegränsningen tillämpas för strikt kanske målet med verksamheten inte hinner uppfyllas.
- Undanträngningseffekter. När nya förslag läggs fram kan politiker frestas att hänvisa till den tillfälliga verksamheten.

5.3 Sammanfattning

I Sverige diskuterades under 1970-talet möjligheterna att tidsbegränsa beslut och myndigheter i Förvaltningsutredningen. Förvaltningsutredningen hade delvis inspirerats av solnedgångslagstiftningen i USA. Vid tidpunkten för utredningen fanns det i Sverige inte något som liknade solnedgångslagstiftningen. Däremot fanns exempel på tidsbegränsade beslut samt tidsbegränsade "organ" såsom kommittéer, delegationer m.m. Ett sådant exempel var DEFU som i propositionen benämndes som en kommitté med viss myndighetsfunktion. Det som gör DEFU intressant i

detta sammanhang är att motivet till att den tidsbegränsades var att man först efter vunna erfarenheter skulle utforma permanenta organisatoriska åtgärder på området. När det gällde Arbetslivsfonden sades över huvud taget inget om vad som skulle hända på arbetsmiljöområdet när fondens medel tagit slut. Utifrån vad som framkommit i detta kapitel kan vi inte säga att Arbetslivsfondens tillkomst inspirerats av de tankegångar som karakteriserar solnedgångslagstiftningen. Däremot kan vi konstatera att solnedgångstanken praktiserats när det gäller beslut. I regeringens förordningsmotiv används termen ”solnedgångsförordningar”. Det var frågan om att departementen skulle göra en översyn av befintliga bemyndiganden och uppdrag. Denna omprövning skulle ske successivt till exempel i samband med annat lagstiftningsarbete eller i form av särskilda projekt. Här kan vi alltså konstatera att tankarna från solnedgångslagstiftningen slagit igenom. När det gäller tidsbegränsningen av Arbetslivsfonden finns det ingenting som tyder på att den tidsbegränsade konstruktionen var ett resultat av att riksdag och regering ville pröva ett nytt sätt att organisera förvaltningen. Det var snarare en nödvändig konstruktion med tanke på Arbetslivsfondens tillkomsthistoria och finansiering. Arbetsmiljökommissionen tyckte dock att fondens verksamhet efter en tid skulle utvärderas och att man därefter skulle pröva om fondens verksamhet skulle fortsätta. Hade en sådan utvärdering vunnit gehör skulle Arbetslivsfonden kunnat ses som ett exempel på en solnedgångsmyndighet. Också LO kunde tänka sig en fortsättning av Arbetslivsfondens verksamhet. Detta var dock något som inta alls tilltalade Arbetslivsfondens centrala ledning. I remissyttrandet över Arbetsmiljökommissionens betänkande understryks att fonden byggts upp enligt statsmakternas intentioner om att fonden skall vara tidsbegränsad.

6. Organisation och arbetssätt

6.1 Minimal byråkrati

Eftersom Arbetslivsfondens verksamhet var tidsbegränsad skulle inte någon större fast organisation skapas. Samtidigt eftersträvades hög kvalitet på beslutsunderlaget och snabbhet i hanteringen. En förutsättning för att kunna uppnå detta var att Arbetslivsfonden arbetade i smidiga och obyråkratiska former och tog tillvara på existerande myndigheters och organisationers kompetens när det gällde arbetsmiljö och rehabilitering. Trots att det i propositionen framhölls att organisationen skulle bli liten och obyråkratisk riktades kritik mot att en ny och byråkratisk myndighet skulle inrättas. Som vi tidigare har kunnat konstatera i kapitel 3 var det tänkt att den regionala fondstyrelsen för den löpande organisationen skulle repliera på något organ på regional nivå med erfarenheter och rutiner att hantera ansökningar och bidrag. En förstärkning av de berörda myndigheternas resurser för detta föreslogs täckas av Arbetslivsfonden. Varje regional styrelse skulle få en sekreterare till sin hjälp. Nu realiserades aldrig dessa förslag utan vid varje regional fond anställdes tre handläggare med undantag för Gotland med en mindre och storstadslänen med några fler. Något omfattande regelverk utarbetades aldrig för Arbetslivsfonden. I en uppsats av Mari Ekman konstateras att de riktlinjer, policydokument och meddelanden som producerades av den centrala fonden och som reglerade verksamheten inte upptagit en hel pärm.¹³⁹ I en annan uppsats av Sven Bosarfve som studerat om byråkratin växt i Arbetslivsfonden under verksamhetstiden blir slutomdömet att den inte gjort det. Bosarfve har också studerat hur många dokument som producerats vid Arbetslivsfonden under verksamhetstiden och som i någon form behandlade hur ärendehandläggningen och bidragsutbetalningen skulle gå till.¹⁴⁰

¹³⁹ Ekman.

¹⁴⁰ Bosarfve.

Tabell 1. Antal dokument rörande regler för ärendehandläggning och bidragsutbetalning

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

Källa: Bosarfve, Sven, sid. 24.

Utifrån tabellen kan vi konstatera att någon stor mängd dokument, rörande ärendehandläggning och bidragsutbetalning, aldrig producerades vid Arbetslivsfonden. Som alltid när det gäller nya myndigheter måste ett antal dokument finnas som anger riktlinjer för verksamheten. Vid ett första påseende kan man möjligtvis tycka att ökningen förefaller stor mellan 1990 - 1992. Samtidigt skall vi ha i åtanke att det under dessa år kom ett antal direktiv från regeringen som kom att påverka fondens arbete. Som ett exempel på ett sådant direktiv kan nämnas att Arbetslivsfonden 1992 fick i uppdrag av regeringen att i ökad utsträckning verka för att investeringar i arbetsmiljöförbättringar och insatser för rehabilitering kom till stånd i ökad utsträckning. Ytterligare 2,5 miljarder kronor utöver tidigare planerad bidragsgivning skulle kunna beslutas av Arbetslivsfonden till och med december 1993. Dessutom skulle projekt prioriteras där en förbättrad arbetsorganisation och andra arbetsmiljöförbättrande åtgärder gav upphov till ökad produktivitet. De små företagens begränsade ekonomiska möjligheter skulle också beaktas vid bidragsgivningen.¹⁴¹ Den ökade produktionen av dokument kan alltså i stor utsträckning hänföras till nya direktiv från regeringen.

Flera kritiker till Arbetslivsfonden har bland annat kritiserat de administrationskostnader som skulle följa med fondens verksamhet. Vad har då Arbetslivsfonden kostat i administration? Oavsett om man gör jämförelser med statsförvaltning eller näringsliv kan administrationskostnaderna bedömas som låga. I förhållande till fondens omslutning på drygt 11 miljarder kronor var administrationskostnaden 5 procent, det vill säga drygt 550 miljoner kronor.¹⁴²

¹⁴¹ Proposition 1991/92:150.

¹⁴² Arbetslivsfonden, sid. 25.

6.2 Rekrytering

Det har från flera håll framhållits att Arbetslivsfonden var en påtagligt kreativ organisation och att det kring fonden tidvis rådde en pådrivande och entusiastisk stämning.¹⁴³ Det är inte min avsikt att närmare gå in på detta, utan jag nöjer mig med att studera vilka egenskaper som värdesattes vid anställning till fonden. Arbetslivsfonden var tänkt som ett tidsbegränsat projekt och med detta följer också att anställningen som sådan även den var tidsbegränsad. Att överge en fast anställning till förmån för en tidsbegränsad anställning är i sig ett stort steg. Bara detta faktum skulle kunna vara avskräckande. Samtidigt kan detta innebära att de som sökte dessa arbeten också var engagerade i de frågor Arbetslivsfonden skulle arbeta med. En fråga som här uppenbarar sig är om det var svårt att rekrytera personal till Arbetslivsfonden. Tabell 2 och 3 bygger på en enkät¹⁴⁴ som skickats ut till länsdirektörerna vid Arbetslivsfonden.

Tabell 2. Rekrytering av personal

Påstående: Tidsbegränsningen innebar att det var svårt att rekrytera bra personal

	Antal	Procent
Instämmer fullständigt	0	0
Instämmer i stort sett	0	0
Instämmer bara delvis	7	30,4
Instämmer inte alls	16	69,6
<i>Summa</i>	<i>23</i>	<i>100</i>

När det gällde Arbetslivsfonden var tidsbegränsningen inte något som försvårade rekryteringen av bra personal. Inte någon av länsdirektörerna ansåg att tidsbegränsningen medfört problem att rekrytera bra personal. En annan viktig aspekt är att det när fonden inrättades knappast var svårt att få ett nytt arbete eftersom arbetsmarknaden var överhettad. Men hur uppfattade länsdirektörerna situationen. Hade Arbetslivsfonden dragit till sig personal som var särskilt engagerad?

¹⁴³ Se till exempel Otter.

¹⁴⁴ Se Öberg.

Tabell 3. Drog Arbetslivsfonden till sig särskilt engagerad personal?

Påstående: Projekttanken innebar att ALF drog till sig personal som var särskilt engagerad

	Antal	Procent
Instämmer fullständigt	19	82,6
Instämmer i stort sett	2	8,7
Instämmer bara delvis	1	4,3
Instämmer inte alls	1	4,3
<i>Summa</i>	23	99,9

Nästan samtliga länsdirektörerna ansåg att projekttanken innebar att Arbetslivsfonden drog till sig personal som var särskilt engagerad. Det var endast en av länsdirektörerna som inte alls ansåg att så var fallet. Vilka krav ställdes då på de som ville arbeta vid Arbetslivsfonden? De kriterier som uppställdes i platsannonser för både länsdirektörer som handläggare och assistenter var likartade. Det var i stort sett endast formuleringarna som skiljde sig något åt. Jag nöjer mig här med annonseringen efter länsdirektörer. De krav som ställdes var:

- goda kunskaper inom arbetsmarknadsområdet
- engagemang för arbetsmiljöfrågor och rehabilitering
- intresse för människor och förmåga att bygga upp kontaktnät
- handlingskraft och initiativförmåga
- pionjärande och ett obyråkratiskt arbetssätt

För länscheferna krävdes en gedigen erfarenhet av arbete på ledande nivå antingen inom offentlig eller privat sektor. Vidare sägs i platsannonsen

Du får använda din kreativitet och ditt nytänkande och har möjligheter att skapa nya och intressanta kontakter.¹⁴⁵

Dessutom såg man gärna kvinnliga sökande till tjänsterna som länsdirektörer. Några formella krav på utbildning uppställdes aldrig. Tjänsterna för länsdirektörerna, handläggarna och assistenterna var enligt platsannonserna tillsvidareanställningar. Detta var något som fick moderaten Mona Saint Cyr att befara att Arbetslivsfonden skulle bli permanent.

¹⁴⁵ Platsannons i Dagens Nyheter 1990-03-25.

Den skulle leva under en begränsad period är det sagt. Men det finns också tongångar som antyder att den skall få en längre, kanske permanent, position. Man har t.ex. tillsvidareanställt de regionala cheferna, åtminstone verkar det så om man följer den annonsering efter dem som förevarit.¹⁴⁶

Vid inrättandet av Arbetslivsfonden eftersträvades en jämn fördelning mellan unga och äldre samt mellan män och kvinnor. När rekryteringen till Arbetslivsfondens 24 länsdirektörsposter offentliggjordes fanns ett stort antal sökande. Av de drygt 650 ansökningar som kom in fanns en stor majoritet manliga sökande. Det var endast drygt 20 procent kvinnor som sökte platserna som länsdirektörer.¹⁴⁷ Enligt fondens direktör, Ulf Westerberg, var en bidragande orsak till att fler kvinnor inte sökte de utannonserade platserna att arbetsuppgifterna ansågs som typiskt manliga. När det gällde de kvinnor som sökt tjänsterna var ett stort problem att flertalet av dessa inte hade tillräcklig erfarenhet av ledarskap och ledningsfrågor. Dessutom hade de inte i tillräckligt stor utsträckning arbetat med rehabiliterings- och arbetsmiljöfrågor.¹⁴⁸ När Arbetslivsfonden kommit igång med sin verksamhet hade sju kvinnor anställts som länsdirektörer, dvs drygt 30 procent. En allmänt vedertagen norm för vad som skall betraktas som jämställt brukar vara 40-60, dvs inget kön skall vara representerat med mindre än 40 procent. Nu uppnådde aldrig Arbetslivsfonden detta men det måste ändå anses som en förhållandevis hög andel kvinnor. I ett delbetänkande från *Utredningen om kvinno-representation* konstateras att 12 procent av myndighetscheferna på regional nivå var kvinnor.¹⁴⁹ Siffrorna speglar förhållanden som gällde den 1 april 1986. I en undersökning av senare datum framgick att denna andel stigit till 20 procent 1996.¹⁵⁰ Till en början föreslogs dock att något färre kvinnor skulle få anställningar som länsdirektörer. Ett sådant exempel kan hämtas från tillsättningen av länsdirektören i Värmlands län. Enligt Gullan Lindblad förordade den centrala fonden en välmeriterad manlig sökande som lämplig till tjänsten som länsdirektör till regeringen. Regeringen återremitterade emellertid ärendet till fonden med motiveringen att man skulle finna ett kvinnligt alternativ. Till slut tillsattes en kvinnlig chefstjänsteman som inte ens sökt tjänsten men ombetts ta den. Detta förfaringssätt var något som upprörde bland annat moderaten Gullan Lindblad som krävde en förklaring.¹⁵¹ Enligt Mona Sahlin, då

¹⁴⁶ Protokoll 1990/91:119, anförande 14.

¹⁴⁷ Protokoll 1990/91:10, 3§.

¹⁴⁸ Johansson, Ursula, sid. 16.

¹⁴⁹ Ds A 1986:4, sid. 45ff.

¹⁵⁰ Demokratirådets rapport 1996, sid. 72.

¹⁵¹ Protokoll 1990/91:6 Fråga Gullan Lindblad.

arbetsmarknadsminister, hade regeringen tagit ansvar för helheten, det vill säga att Arbetslivsfonden skulle få en större andel kvinnliga chefer än vad den från början fått.¹⁵² Att främja jämställdheten mellan kvinnor och män hade i praxis godtagits som en saklig grund enligt regeringsformen.¹⁵³ Den praxis som Mona Sahlin hänvisade till godtogs hösten 1978 och innebar i korthet att jämställdhetsaspekten accepterades som en saklig grund vid tillsättning av statligt reglerade tjänster.¹⁵⁴ Att regeringen i praktiken eftersträvade en mer jämlik könsrepresentation har bland annat visat sig vid de tillfällen manliga länsdirektörer sökt sig till andra arbeten. Trots att det fanns gott om män som hade bättre erfarenhet av ledarskap, ledningsfrågor och i övrigt hade bättre meriter än de kvinnor som sökt anställdes kvinnor på de vakanta platserna som länsdirektörer. Enligt Ulf Westerberg och Ove Hultqvist visar detta att det formellt är lätt att eftersträva en jämn könsfördelning inom förvaltningen, men att det i praktiken möter stora svårigheter att genomföra detta. Det största hindret är att det finns få kvinnor som har den erfarenhet som krävs för att kvalificera sig till ledande positioner i förvaltningen, vilket automatiskt medför att de inte är tillräckligt kvalificerade som sökande till dessa tjänster.¹⁵⁵ En annan försvårande omständighet kan vara det faktum att Arbetslivsfonden hade som målsättning att 40 procent av cheferna skulle komma från näringslivet.¹⁵⁶ Inom näringslivet fanns ännu färre kvinnor på ledande positioner än inom den statliga sektorn. I en rapport från Demokratirådet konstateras att endast 2 procent av kvinnorna hade ledande positioner inom näringslivet, vilket skall jämföras med 20 procent för länsförvaltningen.¹⁵⁷

6.3 Målstyrning och decentralisering

Inom regeringskansliet hade man under flera år diskuterat mål- och resultatstyrning i statlig verksamhet, men egentligen inte kommit särskilt långt. I fallet med Arbetslivsfonden hade dock intentionerna slagit igenom. Fondens arbete med att fördela medel till arbetsmiljö och rehabilitering har

¹⁵² Protokoll 1990/91:10 3§, anförande 11 av Mona Sahlin.

¹⁵³ Protokoll 1990/91:10 3§, anförande 7 av Mona Sahlin.

¹⁵⁴ Proposition 1986/87:99, sid. 78. Principens tillämpning i regeringens praxis belyses ingående i civildepartementets rapport (SAV informerar 1984:1) Tjänstetillsättningar och jämställdhet.

¹⁵⁵ Johansson, Ursula, sid. 14-16.

¹⁵⁶ SAF-tidningen nr 18 1990.

¹⁵⁷ Demokratirådets rapport 1996, sid. 72.

grundat sig på en mycket långt gången målstyrning. Myndigheten har fått organisera sig flexibelt för att kunna anpassa sig till nya krav. Enligt fondens direktör, Ulf Westerberg, gjordes allt för att undvika detaljregler. Som en praxis användes något som kom att kallas för E4 som skulle gå, inte som riktiga E4:an mellan Helsingborg och Haparanda, utan mellan Ystad och Haparanda. Meningen var att man skulle hålla sig till denna väg, men avvikelser fick förekomma.

Där sa vi att man skall köra på E4:an men det är tillåtet att åka ner på det lokala vägnätet om man har väldigt bra skäl för detta, utifrån att man når bättre resultat i enskilda fall. Man får inte köra i diket hela tiden utan man skulle upp på E4 så fort som möjligt.¹⁵⁸

En målsättning som man hade inom Arbetslivsfonden var att decentralisera så mycket som möjligt av fondens arbete. Enligt Ulf Westerberg var det också en hel del diskussion om detta vid de ledningskonferenser som hölls vid Arbetslivsfonden. Trots att man vill ha en decentraliserad organisation ville man gärna ha besked om hur det skulle vara. Flera av de regionala fondcheferna var i början irriterade över att de från början inte fått direktiv för hur det skulle vara. Enligt Westerberg var det lättare att ha någon att skylla på än att ha ansvaret själv. Andra länsdirektörer tyckte att det var bra, eftersom det innebar att de hade stor frihet. Särskilt de kvinnliga direktörerna var väldigt duktiga på att utnyttja ramen och fylla den med innehåll.¹⁵⁹ Men alla länsdirektörer uppfattade inte fonderna som decentraliserade, utan tvärtom som mycket centralstyrda. En länsdirektör menade att det blev minimala framsteg när det gällde att pröva en ny decentraliserad förvaltningsmodell. Kontakterna med den centrala fonden framställdes som av kontrollerande karaktär, med huvudsaklig inriktning på likriktning. Enligt länsdirektören ville den centrala fonden inte ha en utvecklingsinriktad verksamhet eftersom detta skulle minska dess inflytande. Dessutom uppfattade, enligt länsdirektören, Ulf Westerberg sitt samordnande ansvar som att han själv skulle fatta varje enskilt beslut.¹⁶⁰

I början av fondens verksamhetsperiod fick de regionala fonderna besluta om bidrag till projekt upp till 3 miljoner per företag. Senare höjdes denna gräns till 6 miljoner för att slutligen helt försvinna. Kravet var då att projekt av principiell natur skulle kunna hänskjutas till den centrala fonden.¹⁶¹ Men på en punkt var den centrala fonden stenhård på att ha

¹⁵⁸ Intervju Ulf Westerberg.

¹⁵⁹ Intervju Ulf Westerberg.

¹⁶⁰ Enkät Öberg.

¹⁶¹ Intervju Ulf Westerberg.

central styrning. Det gällde utvärderingarna som skulle utföras av bland annat högskolor och andra utomstående intressenter. Dessa utvärderingar skulle alltid beviljas av den centrala fonden för att undvika att flera utförde samma arbete. Däremot skulle de regionala fonderna följa upp sina egna arbetsplatsprogram med egna resurser eller ge bidrag till företagen att själva, eller med hjälp av någon, följa upp och utvärdera sitt eget projekt.¹⁶²

En förklaring till att Arbetslivsfonden fick en målstyrd organisation lämnas av Gustavsen. Enligt Gustavsen var den målstyrda organisationen med korta beslutsvägar en förutsättning för att man på kort tid skulle kunna upprätta en nationellt täckande organisation med en central och 24 regionala fonder. Organisationsformen sågs också som en viktig förutsättning för förtroendefulla kontakter med företagen. Arbetslivsfondens platta organisation och korta beslutsvägar möjliggjorde också att fonden snabbt kunde anpassa sig till nya krav som ställdes från statsmakterna. Från en stark fokusering mot arbetsmiljö- och rehabiliteringsfrågor kom intresset att vidgas till att även innefatta ökad produktivitet. Enligt Gustavsen var fonden jämförelsevis snabb på att fånga upp nya signaler jämfört med de etablerade myndigheterna inom samma samhällssektor.¹⁶³ En annan möjlig förklaring är att målstyrningstanken inte var ny inom arbetsmarknadsområdet. Inom arbetsmarknadsområdet hade målstyrningstanken redan börjat tillämpas. Ett sådant exempel är Arbetsmarknadsverket som under 1980-talet arbetat med att införa ökad målstyrning i verksamheten. I det praktiska arbetet har detta uttryckts i en övergång bort från regelstyrning mot en ökad målstyrning. En ambition har varit att minska det regelverk som styr verksamheten vid arbetsförmedlingarna. I samband med detta har en successiv övergång skett till målstyrning av verksamheten på länsarbetsnämnder och förmedlingar.¹⁶⁴

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Gustavsen m.fl.

¹⁶⁴ Ds 1991:19, sid. 44.

6.4 Styrelsens sammansättning

Arbetslivsfonden hade förutom en central styrelse 24 regionala styrelser med representanter från bland annat näringslivs- och löntagarorganisationerna. Arbetslivsfondens korporativa sammansättning var något som ifrågasattes främst av moderaterna och SAF. I SAF-tidningen har ett antal ledare och debattartiklar förekommit som ifrågasatt hela det korporativa synsättet. Någon större debatt om styrelsernas sammansättning var det dock aldrig i riksdagen utan inskränkte sig till ett inlägg från moderaten Gullan Lindblad som konstaterade:

Till yttermera visso skall det nu byggas upp en central styrelse, ett nytt ämbetsverk, och regionala styrelser i varje län, dvs. nya byråkratier, som naturligtvis kommer att fördröja ärendehantering. Varför gå denna omväg som kostar mycket pengar och kräver nya administrationsapparater, inte minst när det gäller styrelser med bl.a. representanter för arbetsmarknadens parter, som det heter. [...] På det här sättet ökar man de korporativa inslagen och möjligheterna, förmodar jag, att förse ”rörelsens barn” med nya uppdrag. Det är kanske det som är meningen.¹⁶⁵

Sonja Rembo, moderat riksdagsledamot, konstaterade i en debattartikel att Arbetslivsfonden inte väckt någon större uppmärksamhet, vilket den borde gjort. Den korporativa sammansättningen var hon starkt kritisk till.

Arbetslivsfonden är ett tydligt exempel på socialistisk planhushållning i korporativa former eller som det står i socialdemokraternas nya partiprogram: ”en breddning av demokratins verkningsgrad”.¹⁶⁶

I en skrivelse till regeringen i februari 1991 föreslog SAF att intresseorganisationer inte borde representeras i beslutande myndighetsstyrelser utan bara ha en rådgivande funktion. Som en konsekvens av detta ställningstagande meddelade SAF att man från och med årsskiftet 1991/92 inte avsåg att kvarstå i vissa myndighetsstyrelser.¹⁶⁷ Efter det att SAF lämnat sina poster fick styrelserna en något annan sammansättning. Näringsidkarna företrädades då av enskilda företagare som satt på egna mandat.

¹⁶⁵ Protokoll 1989/90:101, anförande 53.

¹⁶⁶ SAF-tidningen nr 1 1991.

¹⁶⁷ Lundberg, sid. 79.

6.5 Ansökningsförfarande

För att få bidrag från Arbetslivsfonden var arbetsgivarna tvungna att lämna in en ansökan i form av ett arbetsplatsprogram som utarbetats i samråd med de anställda. Ansökan skulle innehålla en beskrivning av arbetsmiljön och projektet samt vilka mätbara mål man ville uppnå, t. ex. minskad sjukfrånvaro, färre arbetsskador etc. Ansökan skulle också innehålla förslag till hur insatsen skulle följas upp och utvärderas.¹⁶⁸ Men ansökningsförfarandet var inte helt okontroversiellt. Lars Otterbeck, docent i företagsekonomi och vice VD i Axel Johnson AB, ifrågasatte bland annat de kostnader som uppkom för företagen genom detta ansökningsförfarande. Han menade att kostnaderna för företagen att söka om medel från fonden skulle bli stora och dessa kostnader skulle drabba företagen direkt. Otterbeck befarade också att de som skulle komma att söka medel var de företag som hade kunskaper och resurser att söka vilket skulle missgynna de små företagen. Eftersom fonden var en myndighet skulle dess handlingar bli offentliga, även ansökningshandlingarna. För att få medel från fonden skulle arbetsgivarna alltså beskriva sin dåliga arbetsmiljö och ange hur fonden kunde bidra till dess förbättring. Dessutom skulle företagen ange hur mycket man räknade med att tjäna på åtgärden.

Tänk vilken ammunition som finns i dessa uppgifter för såväl konkurrenter som fack. Och vad gör den arbetsgivare som klär av sig inför fonden och sedan inte ens får ersättning för förbättringarna. Det är rysk roulette på hög nivå.¹⁶⁹

Enligt artikelförfattaren vore det en smidig och obyråkratisk lösning på Arbetslivsfondens historia att göra den till en kort parentes i den svenska korporativa staten. I praktiken skulle fondmedlen sökas gemensamt av arbetsgivaren och den fackliga organisationen. Enligt fondens direktör, Ulf Westerberg var det dock inget krav:

Men det står naturligtvis varje arbetsgivare fritt att söka anslag utan fackets medverkan, men jag ser det nog som ett förbaskat dåligt projekt om man inte kan komma överens med facket.¹⁷⁰

För att få bidrag var företagen själva tvungna att betala en viss del av projektets kostnad. Dessutom skulle pengarna till projektet vanligtvis inte betalas ut förrän projektet var genomfört. Men detta var enligt Westerberg en princip som man delvis kunde göra avsteg ifrån.

¹⁶⁸ Arbetslivsfonden. Arbetslivsfonden under 5 år.

¹⁶⁹ SAF-tidningen nr 38 1990.

¹⁷⁰ SAF-tidningen nr 18 1990

När en ansökan är beviljad vill vi helst att programmet genomförs innan pengarna betalas ut. Men vi kan också tänka oss en delbetalning i förskott.¹⁷¹

Sonja Rembo konstaterade att det gällde att ha goda kontakter med de byråkrater, politiker och fackföreningsrepresentanter som skulle besluta om bidragen. De stora företagen och den offentliga förvaltningen skulle nog klara detta. Men hur skulle det gå för de små företagen i detta nya statliga lotteri?¹⁷² Enligt Ulf Westerberg behövde det inte vara några flotta ansökningar. De flesta ansökningarna utarbetades i diskussioner med de lokala fondkontoren.¹⁷³

6.6 Sammanfattande diskussion

Eftersom Arbetslivsfondens verksamhet var tidsbegränsad skulle inte någon större fast organisation skapas. Samtidigt eftersträvades hög kvalitet på beslutsunderlaget och snabbhet i hanteringen. En förutsättning för att kunna uppnå detta var att Arbetslivsfonden arbetade i smidiga och obyråkratiska former och tog tillvara på existerande myndigheters och organisationers kompetens när det gällde arbetsmiljö och rehabilitering. Trots att Arbetslivsfonden var tidsbegränsad har det inte varit svårt att rekrytera personal till verksamheten. Det har från flera håll framhållits att Arbetslivsfonden var en påtagligt kreativ organisation och att det kring fonden tidvis rådde en pådrivande och entusiastisk stämning. Nästan samtliga länsdirektörer menade att projektanken innebar att fonden dragit till sig personal som var särskilt engagerade. Vid inrättandet av Arbetslivsfonden eftersträvades en jämn könsfördelning. Att regeringen eftersträvade en jämnare könsfördelning visade sig också vid ett flertal tillfällen. En allmänt vedertagen norm för vad som skall betraktas som jämställt är att inget kön skall vara representerat med mindre än 40 procent. När det gäller länsdirektörerna var drygt 30 procent kvinnor, vilket i dessa sammanhang kan anses som en relativt hög siffra.

Inom regeringskansliet hade man under flera år diskuterat mål- och resultatstyrning i statlig verksamhet, men egentligen inte kommit särskilt långt. I fallet med Arbetslivsfonden hade dock intentionerna slagit igenom. Fondens arbete med att fördela medel till arbetsmiljö och rehabilitering har grundat sig på en mycket långt gången målstyrning. Myndigheten har fått

¹⁷¹ SAF-tidningen nr 18 1990.

¹⁷² SAF-tidningen nr 1 1991.

¹⁷³ Personal - människor och arbete, nr 3 1991.

organisera sig flexibelt för att kunna anpassa sig till nya krav. Enligt fondens direktör, Ulf Westerberg, gjordes allt för att undvika detaljregler.

7. Sammanfattande diskussion

I en tidigare uppsats konstaterades att tillkomsten av Arbetslivsfonden till stor del kan kännetecknas som resultatet av ett politiskt spel. Avsikten var från början inte att tillskapa en ny myndighet utan snarare att kyla ner en överhettad ekonom. Tillkomsten av Arbetslivsfonden kan utifrån detta beskrivas mer som resultatet av en slump än som ett strategiskt agerande. Vad kan vi då säga om organiseringen av Arbetslivsfonden och de uppgifter den skulle ha? Kan även detta ses som resultatet av en slump eller var det noggranna överväganden som låg bakom?

När det gäller vilka uppgifter Arbetslivsfonden skulle ha tog man tillvara en hel del av de förslag som framkommit efter lång tids utredande. Genom inrättandet av fonden kunde nu regeringen åtgärda de problem som bland annat Arbetsmiljökommissionen och Rehabiliteringsberedningen pekat på. Arbetet i Arbetsmiljökommissionen var upplagt så att representanter för både berörda myndigheter, fackliga organisationer och arbetsgivare skulle få ge sin syn på hur Arbetslivsfonden skulle organiseras och vilka uppgifter den skulle ha. En vanlig tankegång bakom ett sådant upplägg är att om de berörda aktörerna får delta i arbetet så kommer också resultatet till användning. Frågan om Arbetslivsfondens användning och organisation kom genom det arbete som bedrevs i Arbetsmiljökommissionen att förankras både hos de myndigheter som berördes samt hos arbetsmarknadens parter. Den så kallade GD-gruppen borgade för att berörda myndigheter skulle få ge sin syn på frågan. Tillsättandet av den informella arbetsgruppen var ett steg att låta arbetsmarknadens parter ge sin syn på hur fonden skulle arbeta och organiseras.

När det gäller organiseringen av Arbetslivsfonden och de uppgifter den skulle arbeta med kan vi, tvärtemot dess tillkomsthistoria, säga att det var noggranna överväganden som låg bakom. Samtidigt kan man ifrågasätta om man genom att inrätta en tillfällig myndighet kan åtgärda så komplexa problemområden som arbetsmiljö och rehabilitering. Denna frågeställning blir extra intressant eftersom någon utvärdering av om fondens verksamhet bidragit till de önskvärda förbättringar som eftersträvades inte gjordes under fondens verksamhetstid. Mot detta kan man hävda att det trots allt gjordes utvärderingar av de projekt Arbetslivsfonden initierat och i viss mån även av själva verksamheten. Men det är inte detta som är kärnan. En naturlig utgångspunkt borde ha varit att i grunden utvärdera Arbetslivsfonden och dess verksamhet. Om en sådan utvärdering visat att Arbetslivsfonden fungerade enligt intentionerna och bidragit till

förbättringar, men att det fortfarande fanns mycket kvar att göra, borde man inte utesluta möjligheten att förlänga fondens mandat.

En intressant aspekt när det gäller Arbetslivsfonden är att det redan från början klargjordes att den skulle tidsbegränsas. Genom att införa tidsgränser skapas förutsättningar för att beslutet kommer att omprövas. Tidsgränser är därmed en väg att öka den politiska handlingsfriheten. Enligt Ulf Westerberg var idén med tidsbegränsningen att man skulle undvika att bygga upp ny myndighet tillsammans med de gamla som då skulle utveckla någon ny myndighetskultur. Tanken var att man genom att bygga upp en tidsbegränsad myndighet skulle åstadkomma en förnyelsestöt vars erfarenheter skulle kunna tas om hand av de ”gamla” organisationerna eller myndigheterna efter att Arbetslivsfonden avslutat sin verksamhet. Ulf Westerberg menade att projektformen var en väldigt bra idé. Dels var det lättare att undvika byråkrati i en organisation om man slipper att personalen går och funderar över hur de skall agera för att kunna göra karriär i organisationen. Dessutom undviker man att verksamheten stelnar på grund av att de som arbetar där har sina områden att bevaka.

Men var det egentligen dessa tankegångar som var upphovet till att Arbetslivsfonden tidsbegränsades? Ulf Westerbergs beskrivning av varför man inrättade en tidsbegränsad myndighet skulle kunna uppfattas som att det fanns en uttalad strategi att inrätta en tillfällig myndighet. Men det finns ingenting i vare sig riksdagsbeslut eller övriga dokument som jag gått igenom som styrker detta. Det var snarare så att tidsbegränsningen var en nödvändig förutsättning med tanke på att Arbetslivsfonden finansierades via en tillfällig arbetsmiljöavgift. Att inrätta en permanent myndighet utan att ha löst finansieringsfrågan är idag inte möjligt. Slutsatsen blir således att det inte finns något som tyder på att den tidsbegränsade konstruktionen var ett resultat av att riksdag och regering ville pröva ett nytt sätt att organisera förvaltningen. Det finns också uppenbara faror med en tidsbegränsad myndighet. Risker är stor att värdefull kompetens och vunna erfarenheter går förlorade när verksamheten läggs ned. Det är därför av stor vikt att det finns en noggrant utvecklad plan för nedläggningen, vilket det inte fanns för Arbetslivsfonden. Tidigare försöksverksamhet hade visat att erfarenheterna från olika projekt inte alltid spreds eller användes i verksamheten när projektet var avslutat. Med den korta verksamhetstid Arbetslivsfonden fick kan man därför också befara att det nyväckta intresset för arbetsmiljöfrågorna och de erfarenheter som vunnits snabbt faller i glömska. Ulf Westerberg kallade Arbetslivsfonden för en projektorganisation. Arbetslivsfonden skulle kunna liknas vid ett

vägprojekt för att bygga bort olycksriskerna. Skillnaden är den att vägen byggs klart för att uppnå detta syfte. Att avbryta bygget halvvägs ute i "ödemarken" skulle vara i det närmaste otänkbart. När det gällde Arbetslivsfonden var tidsbegränsningen det som var det väsentliga. När pengarna var slut skulle fonden läggas ned oavsett hur långt man kommit i arbetet med att förbättra arbetsmiljön.

Som vi tidigare kunnat konstatera uppkom Arbetslivsfonden till stor del beroende på ekonomiska faktorer. Överhettningen i ekonomin och bristen på arbetskraft var ett stort problem. Regeringens primära syfte var alltså att komma till rätta med dessa problem. Från början föreslog regeringen en höjning av arbetsgivaravgiften för att kyla ner ekonomin, men efter förhandlingar med centern hade höjningen av arbetsgivaravgiften förvandlats till en arbetsmiljöavgift. Men vad händer egentligen om dessa bakgrundsfaktorer ändras. Blir det då legitimt att satsa dessa medel på att stimulera ekonomin? Att fondens medel var tillgängliga för andra ändamål än vad de ursprungligen var avsedda för visade sig två gånger då riksdagen drog in totalt 5 miljarder kronor från fonden. Om tanken bakom en tidsbegränsad myndighet skall kunna vara något för framtiden måste också garantier ges för att myndigheten till fullo skall kunna lösa de problem den är satt att lösa. Det var inte avsaknaden av förslag som ledde till att fonden fick denna lösning vad avser tidsbegränsningen.

Enligt Arbetsmiljökommissionen var en nedläggning av fonden inte självklar.

Arbetslivsfonden behöver dock verka en tid innan det är dags att pröva om fondens verksamhet bör fortsätta. Visar en utvärdering att fondens bidragsgivning har medverkat till en önskad förändring av arbete och arbetsmiljöer utgår kommissionen ifrån att det går att nå en bred enighet om att verksamheten bör fortsätta.¹⁷⁴

Men detta var en tanke som inte alls tilltalade Arbetslivsfondens centrala ledning. I Arbetslivsfondens remissyttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande underströks att fonden bara skulle verka under en begränsad tid, allt enligt statsmakternas intentioner.

Eftersom Arbetslivsfondens verksamhet var tidsbegränsad skulle inte någon större fast organisation skapas. Samtidigt eftersträvades hög kvalitet på beslutsunderlaget och snabbhet i hanteringen. En förutsättning för att kunna uppnå detta var att Arbetslivsfonden arbetade i smidiga och

¹⁷⁴ SOU 1990:49, sid. 69.

obyråkratiska former och tog tillvara på existerande myndigheters och organisationers kompetens när det gällde arbetsmiljö och rehabilitering.

Trots att Arbetslivsfonden var tidsbegränsad har det inte varit svårt att rekrytera personal till verksamheten. Det har från flera håll framhållits att Arbetslivsfonden var en påtagligt kreativ organisation och att det kring fonden tidvis rådde en pådrivande och entusiastisk stämning. Nästan samtliga länsdirektörer menade att projektanken innebar att fonden dragit till sig personal som var särskilt engagerade.

En av frågorna som ställdes i början av rapporten var varför man valde att inrätta en ny myndighet istället för att låta någon befintlig myndighet förfoga över de medel som flutit in via arbetsmiljöavgiften. Frågan är inte helt enkel att besvara, men det finns några punkter man kan peka på. Vi har i tidigare kapitel kunnat konstatera att rehabiliteringsarbetet var splittrat på en rad aktörer och att samordningen mellan dessa inte fungerade. Nu skulle arbetet även innefatta arbetsmiljöförbättrande åtgärder vilket i sin tur ytterligare skulle öka splittringen och försvåra samordningen. Inrättandet av Arbetslivsfonden gjorde det för första gången möjligt att arbeta utifrån en helhetssyn när det gällde arbetsmiljö- och rehabiliteringsfrågor. Tidigare hade det varit frågan om en sektorsbehandling där ansvaret legat hos skilda organ. Om uppgiften lagts på någon befintlig myndighet ansågs risken stor att man snabbt skulle formas efter den uppgift huvudorganisationen hade. Dessutom ville man försöka åstadkomma en förnyelsestöt både på arbetsplatserna och i de system som normalt skötte dessa uppgifter. Förhoppningen var att Arbetslivsfonden skulle få upp de gamla aktörerna ur de gamla spåren och få dem att arbeta på nya sätt.

Förteckning över Arbetsmiljökommisionens ledamöter, sekretariat och vissa arbetsgrupper

Ledamöter

Anna-Greta Leijon, f.d. riksdagsledamot, (s), ordförande
Lars-Gunnar Albåge, direktör, SAF
Tore Andersson, avtalssekreterare, LO
Christer Fors, avdelningsordförande, Svenska Fabriksarbetareförbundet
Inger Ohlsson, förbundsordförande, TCO (SHSTF)
Verna Rydén, landstingsråd, Bohuslandstinget
Ingela Tuvegran, f.d. kommunalråd, Göteborgs stad

Sekreteriatet

Carl-Gösta Högås, huvudsekreterare
Anders Broström, sekreterare
Olle Bråfelt, sekreterare
Mari-Ann Levin Pölde, sekreterare
Anne Baxter, bitr. sekreterare
Lena Freij, assistent

GD-gruppen

Sivert Andersson, generaldirektör, arbetarskyddsstyrelsen
Allan Larsson, generaldirektör, arbetsmarknadsstyrelsen
Karl Gostaf Scherman, generaldirektör, riksförsäkringsverket

Informell grupp

Björn Bergström, Samhall (sekreterare)
Monica Breidensjö, TCO
Birger Eriksson, Svenska kommunförbundet
Anders Hagman, landstingsförbundet
Carina Nilsson, LO
Tord W. Nilsson, SAV
Sven Yllner, SAF

Förteckning över rehabiliteringsberedningens ledamöter, sakkunniga och sekreteriat

Ledamöter

Curt Boström, landshövding i Norrbottens län, ordförande
Nils Carlshamre, riksdagsledamot (m)
Gustav Persson, riksdagsledamot (s)
Gustav Jönsson, överdirektör, (RFV)
Walter Slunge, förbundsdirektör, Landstingsförbundet

Sakkunniga

Inga-Britt Lagerlöf, kansliråd, arbetsmarknadsdepartementet
Svante Holgersson, departementsråd, socialdepartementet
Erling Jacobsson, länsarbetsdirektör, Länsarbetsnämnden i Västerbottens län
Alf Eckerhall, bitr. direktör, SAF
Monica Wikman, utredningssekreterare, TCO (t.o.m. 16 mars 1986)
Lars-Åke Sandqvist, ombudsman, TCO (fr.o.m. 17 mars 1986)
Karin Lund, utredningssekreterare, LO
Lena Lindqvist, utredningssekreterare, SACO/SR
Lennart Öjelind, avdelningsdirektör, RFV
Viking Falk, avdelningschef, Socialstyrelsen (fr.o.m. 10 januari 1986)
Olof Eliason, avdelningschef, Landstingsförbundet (fr.o.m. 10 januari 1986)
Bernt Öberg, sekreterare, Kommunförbundet (fr.o.m. 1 april 1986)

Sekreterare

Jan Almqvist, avdelningsdirektör (fr.o.m. 17 november 1986)
Göran Fredrixon, tidigare avdelningsdirektör (t.o.m. 30 november 1986)
Carina Nilsson, utredningssekreterare (fr.o.m. 1 januari 1987)
Erik Olsson, avdelningschef
Khennet Tallinger, hovrättsassessorn
Gudrun Westerberg, AMI-chef (t.o.m. 30 juni 1987)

Dessutom ingick 7 experter i kommittén.

Myndighetskultur och servicekultur

MYNDIGHETSKULTUREN (Regelorienterad)	SERVICEKULTUREN (Målorienterad)
Lagar, regler, föreskrifter = Detaljregler	Ramlagar med möjlighet till flexibilitet och friare spelrum för fantasi och sunt förnuft
Centralisering (av makt, befogenheter, service)	Decentralisering och lokal anpassning (av makt, befogenheter, service)
Likformighet och stelbenhet	Mångsidighet med försök, experiment och utlopp för nyfikenhet
Sektorisering, revirtänkande och icke - vårt - bordmentalitet	Helhetssyn och samarbete eller samgående mellan olika program- områden
Obefintliga eller obegripliga målfor- muleringar	Få men enkla och begripliga mål (verksamhetsidéer)
Arbetsdelning och specialisering	Arbetsutvidgning (- berikning) och viss generalisering
Opersonlig professionalism och opersonliga myndighetsrepresentanter	Personlig professionalism och personliga serviceförmedlare
Dålig tro på personalens förmåga från ledningen (ibland kravlöshet)	Ökad tro och ökade krav på personalens förmåga
Kravlöshet och omhändertagande- mentalitet gentemot konsumenterna	Ökade krav mot och mer ansvarstagande till servicemottagarna
Passiv mottagaranda - rädsla och överdriven respekt för myndigheter (hos konsumenterna)	Delaktighet och inflytande för servicemedborgarna
Kontrollsystem (både mot personal och konsumenter)	Gemensam uppföljning och fortlöpande feed-back-system (både för personal och servicemottagare)
Detaljstyrning med ledarskap som ofta är - auktoritärt - områdesspecifikt (funktionellt) - osäkert eller obefintligt - splittrat	Målstyrning med ledarskap som - finns och syns - har lyhördhet - ser möjligheter och svårigheter - kan stimulera och delegera - har förmåga att stödja och utveckla

Källa Söderlind och Petersson, sid. 288

1. Solnedgångslagstiftning

1.1 Solnedgångslagstiftningens grundprinciper

Solnedgångslagstiftningen infördes i Colorado 1976 och har sedan dess införts i flera delstater. I Colorado medförde den nya lagen att 43 myndigheter under Colorados departement för reglerande myndigheter tidsbegränsades. Tidsgränsen för sunset-lagen var satt sex år framåt i tiden. Gemensamt för de myndigheter som omfattades av lagen var att de var kontrollerande, dvs de reglerade i något avseende branscher, yrkesutövning m.m. En annan delstat som införde denna typ av lagstiftning 1976 var Florida, där över 100 lagar av typ regleringar omfattades.¹⁷⁵ I Texas, som införde sunset-lagen 1977, uppfattas solnedgångskonceptet som ett viktigt verktyg för att få till stånd en översyn av statliga myndigheter och därmed kunna åstadkomma nödvändiga förändringar i statens styrelsesätt. Genom solnedgångskonceptet har man lyckats med att rationalisera och förändra delstatens styrelsesätt. Fram till och med 1995 har där totalt 246 myndigheter och liknande organ genomgått en prövning. Resultatet av denna prövning blev att 28 myndigheter/organ lades ned helt, 11 andra lades ned men vissa funktioner flyttades överflyttades till en annan myndighet/organ, 7 slogs ihop med annan myndighet/organ och 2 delades. Resterande 198 fick fortsätta sin verksamhet utan några förändringar.¹⁷⁶ Vad innebär då solnedgångskonceptet. I en promemoria¹⁷⁷ till förvaltningsutredningen beskrivs sunset-lagstiftningens grundprinciper.

- Program och myndigheter som omfattas av sunset-lagstiftningen skall automatiskt upphöra vid en bestämd tidpunkt såtillvida de inte dessförinnan ”återskapats” genom ett nytt beslut
- Omprövningen skall vara periodisk i syfte att institutionalisera utvärderingsprocessen
- Sunset-tekniken är en inlärningsprocess som skall ske gradvis och börja med de program och myndigheter som är mest lämpliga.

¹⁷⁵ SOU 1979:61, sid. 77-79.

¹⁷⁶ Sunset Review in Texas. Summary of Process and Procedure 1995, sid. 17-23.

¹⁷⁷ Förvaltningsutredningen 1978-09-22. Hämtat från Gardner Tesimony, sid. 2925. Before the subcommittee on Intergovernmental relations a.s.f.

- Program och myndigheter inom samma sektor bör omprövas samtidigt för att uppmuntra samordning och en ansvarsfull avveckling
- Kongressens omprövningsarbete i parlamentsutskotten skall föregås av sakkunniga och genomgripande utvärderingar
- Utvärderingsarbetet skall genomföras av existerande organ, utanför kongressen, och deras resurser för detta arbete förstärkas.
- En genomgripande omorganisation av utskottsorganisationen, inklusive ett system med rotation av utskottsmedlemmarna, är nödvändig för att uppnå en "helhetssyn" på de programområden som är föremål för sunset-lagstiftning.
- I en sunset-klausul bör allmänna kriterier anges som vägledning för utvärderingsarbetet.
- Skyddsåtgärder måste byggas in i sunset-lagstiftningen för att gardera mot "plötsliga" nedläggningar och tillse att beslutade åtaganden fullföljs samt för att garantera att berörd personal tas väl omhand.
- Allmänheten skall också ha möjlighet att delta vid bedömningar av program och myndigheter genom tillgång till information och genom offentliga "förhör".

1.2 För- och nackdelar med solnedgångslagstiftning

Solnedgångslagstiftningen gav i USA upphov till en livlig politisk och statsvetenskaplig debatt i slutet av 1970-talet. Förespråkarna betecknade den som ett verksamt instrument för att komma till rätta med den svällande administrationen. Mot solnedgångslagstiftningen hävdades att den inte på något sätt påverkade beslutsfattarnas motiv att ta initiativ till granskning. Hotet om att en verksamhet skall upphöra är i första hand avsett att driva fram en granskning. En annan central tankegång är att pressen mot myndigheterna skall förmå dem att förbättra sin verksamhet. Genom att ange efter vilka grunder en verksamhet skall bedömas och när denna bedömning skall ske uppnås en relativt hård indirekt styrning av myndigheterna. På så sätt förutsätts att det sker en allmän "uppryckning" och effektivisering av myndigheternas verksamhet. Mot detta har anförts

att myndigheterna kommer att inrikta sig på att överleva på kort sikt och bli mindre flexibla i sin anpassning till förändringar i sin omgivning. Det har också hävdats att en nedläggning av ett verksamhetsprogram i allmänhet inte är särskilt sannolikt.¹⁷⁸

I slutbetänkandet konstaterade Förvaltningsutredningen att tidsbegränsade beslut medförde både för- och nackdelar.¹⁷⁹ Några av de *positiva* inslagen utredningen pekade på var:

- En tidsgräns kan medföra att beslutsmaterial som annars inte skulle framställas tas fram, vilket kan medföra att en omprövning genomförs med resultatet att resurser frigörs
- Man får ett naturligt tillfälle att bedöma om inriktningen av en verksamhet skall förändras.
- De verkställande organen kan bli mer resultatorienterade och stimulera dem till att samla erfarenheter som i sin tur leder till att verksamheten effektiviseras.

Men förvaltningsutredningen såg också *faror* med tidsgränser.

- Det politiska arbetet kan i högre grad komma att fokuseras på resultat och förändringar i en verksamhet på bekostnad på de vad det kostar att bedriva verksamheten.
- En tidsgräns kan leda till stelhet. Det kan vara svårt att avgöra hur lång tid som behöver gå innan man har samlat tillräckliga erfarenheter för att kunna ompröva beslutet.
- Ökad belastning hos de politiska beslutsfattarna med ett ökat inslag av omprövning
- Krav på utredningsresurser. För att omprövningen skall vara meningsfull och bli annat än en formsak krävs att det finns ett grundligt och allsidigt beslutsunderlag.

¹⁷⁸ SOU 1979:61, sid. 77-79.

¹⁷⁹ Ibid, sid. 79f.

Arbetslivsfondens styrelses sammansättning

Central nivå

Ordinarie ledamöter

Ordförande

Fondens direktör

Två riksdagsledamöter (s+c)

Två företrädare från LO

Två företrädare från SAF

En företrädare från SACO

En företrädare från SAV

En företrädare från TCO

En företrädare från Landstingsförbundet

Ersättare

Två riksdagsledamöter (s+c)

Två företrädare från LO

Två företrädare från SAF

En företrädare från SACO

En företrädare från SAV

En företrädare från TCO

En företrädare från Kommunförbundet

På regional nivå var sammansättningen i stort sett överensstämmande med den på central nivå. Vissa variationer kan dock förekomma. Det gäller bland annat de förtroendevalda där partibeteckningarna varierade.

Litteratur

- Arbetslivsfonden. *Arbetslivsfonden i siffror 1990-1995*.
Arbetslivsfonden. *Arbetslivsfonden under 5 år*.
Berg, Per-Åke 1996. *Arbetslivsfonden. Resultatet av ett politiskt spel*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 7. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
Bergqvist, Christina 1994. *Mäns makt och kvinnors intressen*. (Stockholm: Almqvist & Wiksell).
Bosarfve, Sven 1996. *Byråkratins växt. Fallet Arbetslivsfonden*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 8. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
Demokratirådets rapport 1996. *Demokrati och ledarskap*. (Stockholm: SNS Förlag).
Ekman, Marie 1995. *Arbetslivsfonden – en modern förvaltningsform. En jämförelse mellan Stockholm och Uppsala län*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 1. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
Gustavsen, Björn 1995. *Utvecklingslinjer i arbetslivet och Arbetslivsfondens roll*. (Stockholm: SNS Förlag.).
Johansson, Ursula 1996. *Kön och makt i statsförvaltningen. En jämförelse mellan Arbetslivsfonden i fyra län*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 9. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).
LOs arbetsmiljöutredning. *Rapport nr 3*.
Lundberg, Håkan 1994. *Heliga kor och bilden av framtiden*. (Stockholm: Norstedts Förlag).
Otter, Casten von 1997. *Perspektiv på Arbetslivsfonden – analyser och kommentarer*. Arbetslivsrapport 1997:3. Arbetslivsinstitutet.
Rothstein, Bo 1991. *Demokrati, förvaltning och legitimitet*, i Bo Rothstein (red) 1991 *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. (Lund: Studentlitteratur).
Söderlind, Donald och Petersson Olof 1988. *Svensk förvaltningspolitik*. (Uppsala: Diskurs Förlag).
Vedung, Evert 1991. *Utvärdering i politik och förvaltning*. (Lund: Studentlitteratur).
Öberg, PerOla 1997. *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 17. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, stencil).

Offentligt tryck

- Arbetslivsfonden. Riktlinjer 1 för uppgifter, organisation och arbetsformer.
Betänkande 1974:SkU40.
Betänkande 1988/89:FiU30.
Direktiv 1988:63.
Direktiv 1990:7.

Ds A 1986:4. *Ska även morgondagens samhälle formas enbart av män? Kartläggning av könsfördelningen i central och regional statsförvaltning*. Delbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation.
 Ds 1991:19. *Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
 Förordning 1990:130.
 Förordningsmotiv 1984:7.
 Motion 1989/90:Sf18.
 Motion 1989/90:A217.
 Proposition 1973:1.
 Proposition 1974:125.
 Proposition 1976/77:115.
 Proposition 1976/77:149.
 Proposition 1983/84:119.
 Proposition 1986/87:99.
 Proposition 1989/90:62.
 Proposition 1990/91:140.
 Proposition 1990/91:141.
 Proposition 1991/92:150.
 Protokoll 1974:98.
 Protokoll 1977:128.
 Protokoll 1989/90:101.
 Protokoll 1990/91:6.
 Protokoll 1990/91:10.
 Protokoll 1990/91:119.
 Riksrevisionsverket F 1992:28. *Arbetslivsfonden*.
 SOU 1972:86. *Bättre arbetsmiljö*. Delbetänkande av Arbetsmiljöutredningen.
 SOU 1976:1. *Arbetsmiljölag*. Slutbetänkande av Arbetsmiljöutredningen.
 SOU 1979:61. *Förnyelse genom omprövning*. Huvudbetänkande av Förvaltningsutredningen.
 SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*. Huvudbetänkande från Verksledningskommittén.
 SOU 1988:41. *Tidig och samordnad rehabilitering*. Betänkande av Rehabiliteringsberedningen.
 SOU 1990:49. *Arbete och hälsa*. Betänkande av Arbetsmiljökommissionen.
 Statskontoret 1996:15. *Staten i omvandling*.
 Statskontoret 1994:5. *Organisations- och strukturförändringar i statsförvaltningen*.

Otryckt material

Förvaltningsutredningen

Förvaltningsutredningen 1978-06-14. PM nr 4, *Några uppslag till utformning av beslut för ökad handlingsfrihet*.
 Förvaltningsutredningen 1978-09-22. PM nr 6, *Tidsbegränsning av beslut för omprövning*.

Arbetsmiljökommissionen

Arbetsmiljökommissionen 1989-09-08. *Informell arbetsgrupp för frågor om rehabilitering.*

Arbetsmiljökommissionen 1989-10-09. Informella gruppen. *Arbetslivsfonden – förslag om användning och organisation.*

Arbetsmiljökommissionen 1989-10-26. *Arbetslivsfonden - förslag om användning och organisering.*

Arbetsmiljökommissionen 1990-03-09. Svar till organisationskommittén. Dnr 166A

Landsorganisationen, socialpolitiska enheten 1989-06-22. *Arbetslivsfonden. En idéskiss från LO om Arbetslivsfondens användning.*

Rehabiliteringsberedningen

Arbetsmarknadsstyrelsen 1986-12-17. *Rundgång eller rehabilitering?*

Arbetsmarknadsverket. Tidig och samordnad yrkesinriktad rehabilitering.

Rehabiliteringsberedningen 1986-09-15. *En modell för samverkan i svåra fall.*

Rehabiliteringsberedningen 1987-03-20. SARA-gruppen. PM nr. 19. *Samordningsansvar för rehabiliteringsarbetet.*

Övrigt

Arbetsmarknadsdepartementet. Arbetslivsfondens yttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande (Dnr. AL 5383/90).

Arbetsmarknadsdepartementet. LOs yttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande (Dnr. AL 5383/90).

Arbetsmarknadsdepartementet SAFs yttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande (Dnr. AL 5383/90).

Arbetsmarknadsdepartementet 1990-02-21. Organisationskommittén. *PM ang utvecklingskontrakt om arbetsmiljö/rehabilitering.*

Intervju med Ulf Westerberg 1995-12-06.

Sunset Review in Texas. Summary of Process and procedure 1995.

Tidningar

Dagens Nyheter 1990-03-25 (Platsannons).

Dagens Nyheter 1990-11-08.

SAF-tidningen nr 19 1989.

SAF-tidningen nr 32 1989.

SAF-tidningen nr 18 1990.

SAF-tidningen nr 38 1990.

SAF-tidningen nr 1 1991.

VF Politik 1989-01-18.

Smålandsposten 1989-12-20.

Personal-människor och arbete, nr 3 1991.

PISA-projektets rapporter

1. Ekman, Marie 1995. *Arbetslivsfonden - en modern förvaltningsform. En jämförelse mellan Stockholm och Uppsala län. (ALF)*
2. Vaverka, Joakim 1995. *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen. En jämförande studie av lobbying i den amerikanska kongressen och ett svenskt riksdagsutskott. (KFB)*
3. Lautmann, Johan 1996. *Arbetslivsfonden: En kaderförvaltning? En studie av organisations- och förvaltningsstyrningen av Arbetslivsfonden. (ALF)*
4. Nyqvist, Charlotta 1996. *Organisationernas inflytande efter avkorporatiseringen.*
5. Hansson, Rikard 1996. *Inlandsbanan. Från försvar till turism på 100 år. (KFB)*
6. Tidestav, Kristina 1996. *Har tjänstemännen för stor makt i målstyrda myndigheter? En studie av brukarnas upplevelser och åsikter om Arbetslivsfonden. (ALF)*
7. Berg, Per-Åke 1996. *Arbetslivsfonden. Resultatet av ett politiskt spel. (ALF)*
8. Bosarfve, Sven 1996. *Byråkratins växt. Fallet Arbetslivsfonden. (ALF)*
9. Johansson, Ursula 1996. *Kön och makt i statsförvaltningen. En jämförelse mellan Arbetslivsfonden i fyra län. (ALF)*
10. Duit, Andreas 1996. *Makten och profeterna. Om partier och opinionsundersökningar.*
11. Wockelberg, Helena 1996. *Verksledningsdebatten. En analys av partiernas och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer.*
12. Vaverka, Joakim 1996. *Demokrati i förändring. En studie av lobbying mot kommunikations-, arbetsmarknads- och jordbrukssektorerna i Sverige. (KFB)*
13. Marcusson, Katja 1996. *Att uppvakta statsråd. (KFB)*
14. Oskarsson, Sven 1997. *Påverka och påverkas. 1994 års reformering av arbetslöshetsförsäkringen.*

15. Book, Cecilia 1997. *Kuppmakare och ideologiskt skifte? Om processen när socialdemokraterna upphävde valutaregleringen.*
16. Tidestav, Kristina 1997. *Förvaltningsstyrelser - En arena för makt- och intressekamp? En studie av vägverkets förvaltningsstyrelse. (KFB)*
17. Öberg, PerOla 1997. *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen.*
18. Bergström, Jonas 1997. *Korporatismens död. Svenska Arbetsgivareföreningens avhopp från ämbetsverkens styrelser.*
19. Berg, Hans 1997. *Massmedia - folkföreträdare på frammarsch?*
20. Arnberg, Erik 1997. *Avkorporatiseringen, arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsgivarna. En studie av avkorporatiseringens effekter på Malmöhus länsarbetsnämnd 1993-95.*
21. Fogelberg, Petra 1997. *Trafikinformation som informationstrafik. (KFB)*
22. Berg, Per-Åke 1997. *Arbetslivsfondens organisation. Noggrant övervägande eller slump? (ALF)*
23. Hylander, Johannes 1997. *Påverkansförsök mot förvaltningen. En studie av Vägverkets arbetsplaner. (KFB)*
24. Karlsson, Karin 1997. *Olaglig kamp för djurens befrielse. Hur veganer försvarar användandet av olagliga metoder.*
25. Bjerstedt, Staffan 1997. *Särintressen i statliga verksstyrelser.*

