
Jörgen Hermansson & PerOla Öberg

Vad kan vi lära av Arbetslivsfonden?

Arbetslivsfonden – den största enskilda arbetsmiljösatsningen någonsin och samtidigt ett förvaltningspolitiskt experiment – var en tillfällig myndighet som betonade snabbhet och effektivitet men som tummade på rätts-säkerheten. Fack- och arbetsgivarerepresentanter ökade myndighetens förtroende inom sina organisationer, men knappast bland övriga medborgare. Sociologiskt inriktad organisationslära domineras av icke-rationalistiska inriktningar, inte minst i Norden. Men denna studie visar att även beslutsprocesser som vid en första betraktelse ter sig icke-rationella, mycket väl kan förstås inom ramen för ett rationalistiskt perspektiv.

Under första halvan av 1990-talet genomfördes i Sverige en av världens största satsningar på att förbättra arbetsmiljön. En nyinrättad myndighet, Arbetslivsfonden (ALF), fick ansvaret att administrera omkring elva miljarder kronor. Dessa medel kom från en särskild arbetsgivaravgift som öronmärktes för ändamålet. Avgiften togs ut under en kort period och redan från början var det sagt att Arbetslivsfonden bara skulle verka så länge pengarna räckte.

Händelseförloppet innehåller flera märkliga inslag. ALF inrättades för att förbättra dåliga arbetsmiljöer. Men detta var en bi-

effekt av förhandlingar i parlamentet om åtgärder mot överhettning. Trots sprudlande entusiasm från byråkraternas sida under arbetets gång, var flera av dem lika glada när myndigheten lades ner. Allt skedde i en rasande fart. Inom fem år hade man delat ut pengarna, packat ihop och flyttat ur alla lokaler.

Hela detta väldiga projekt var i flera avseenden ett intressant experiment. Det har därför varit föremål för en omfattande utvärderingsverksamhet där bland annat resursanvändning och effekter på arbetsmiljön stått i centrum (se von Otter 1997). Det finns emellertid även andra erfarenheter av projektet som är värda att ta tillvara. Dels bör vi försöka lära oss något av den beslutsprocess som ledde fram till denna väldiga arbetsmiljösatsning. Dessutom finns det anledning att närmare studera hur myndigheten arbetade när den fördelade de elva miljarderna. ALF var nämligen även ett förvaltningspolitiskt experiment. Förutom att det redan

Jörgen Hermansson är professor vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. **PerOla Öberg** är docent i statsvetenskap och verksam i forskningsprogrammet "Svensk modell i förändring", ett samarbete mellan Arbetslivsinstitutet och Uppsala universitet.

från början var bestämt att myndigheten efter bara några år skulle läggas ner, experimenterades med nya beslutsformer för att fördelningen av medel skulle ske så snabbt och smidigt som möjligt.

Den här artikeln behandlar således tillkomsten av ALF och dess verksamhet ur ett sådant statsvetenskapligt perspektiv.¹ Hur kom det sig att denna väldiga satsning kom till stånd och hur ska vi värdera myndighetens procedurer för att fördela pengarna? Först besvaras frågorna om vem som hade makten över tillkomsten av ALF och om beslutsprocessen kan betraktas som rationell. Den rationalism som står i förgrunden är metodologisk, dvs vi försöker inte värdera om besluten i efterhand ska betraktas som kloka eller ”bra”. Vår fråga gäller i stället om händelseförloppet kan förklaras av att vissa aktörer gjorde medvetna (rationella) val, eller om slumpen och oöverbäddade standardlösningar spelade en avgörande roll. Frågan ställs mot bakgrund av att det framför allt inom organisationsforskningen blivit vanligt att påstå att ”de flesta beslutsprocesser uppvisar klara irrationella drag” (Brunsson 1998, s 44). Därefter avhandlas några centrala aspekter av ALFs verksamhet. Vilken roll spelade arbetsmarknadsorganisationerna i ALFs styrelser? Hur påverkades effektiviteten, servicen och rättssäkerheten? Var det en lyckad tanke att tidsbegränsa myndighetens livstid? Det övergripande problem som vår studie av ALF är tänkt att belysa gäller möjligheten av politiskt reformarbete och styrning, vilket ytterst sett handlar om förutsättningarna för en fungerande demokrati.

ALFs tillkomst

Den svenska ekonomin i slutet av 1980-talet präglades av ”krisartad” överhettning. Det

stora problemet var inte, som under 1990-talet, arbetslöshet, utan brist på arbetskraft. Mot den bakgrunden lade den socialdemokratiska regeringen fram ett ekonomiskt åtstramningspaket i april 1989. Det handlade om att kyla av ekonomin, särskilt i de allra mest expansiva områdena.

Regeringen mötte genast motstånd. Varken arbetsmarknadens parter eller oppositionen var speciellt förtjusta. LOs ordförande Stig Malm beskyllde i sitt Första maj-tal sina partikamrater i regeringen för att tillfoga löntagarna allvarliga frostsador. Regeringen hade räknat med stöd från Folkpartiet, men därav blev intet. Efter ett intensivt förhandlingsspel särskilt i finansutskottet, som då leddes av den före detta arbetsmarknads- och justitieministern Anna-Greta Leijon, blev det i stället så småningom Centerpartiet som gick regeringen till mötes. I denna uppgörelse lanserades en helt ny idé. Som en del i åtstramningen skulle arbetsgivarna – dock inte bönderna – betala in en avgift till en särskild fond. Dessa medel skulle sedan användas för rehabilitering av arbetsskadade och för att långsiktigt för-

1. Det skriftliga underlaget till artikeln består av offentligt tryck (propositioner osv) och arkivmaterial från bl a Centralarkivet, Riksarkivet och Riksdagen. Beräkningar av handläggningstid m m grundar sig på ALFs administrativa datasystem, System-ALF, som tillgängliggjorts av SSD. Dessutom grundar sig undersökningen på tre olika enkätundersökningar: En till samtliga länsdirektörer (30 svar = 77 procent), en till samtliga regionala styrelseledamöter (195 svar = 76 procent) och en till ett urval av företag och myndigheter som ansökte om bidrag (852 svar = 66 procent av urvalet). Vi har genomfört 15 egna intervjuer förutom ett stort antal intervjuer som gjorts av författare till de åtta enskilda studentrapporterna inom projektet. För utförligare redovisning av resultat, belägg och metodval, se Öberg m fl 1999.

bättra miljön inom arbetslivet. Det handlade således om att kombinera en kortsiktig åtgärd som begränsade efterfrågan med en mer långsiktig åtgärd i syfte att öka utbudet av arbetskraft. Idén låg väl i linje med tankar som samtidigt förfäktades av dåvarande AMS-chefen Allan Larsson.

Finansutskottets förslag hamnade hos Arbetsmiljökommissionen, men utan att den redan pågående utredningen gavs några tilläggsdirektiv. Efter John-Olle Perssons tragiska bortgång i en flygolycka fungerade statssekreteraren i arbetsmarknadsdepartementet Ulf Westerberg som tillförordnad ordförande, och denne tycks helt sonika ha tagit med sig uppdraget från departementet till kommissionen. I slutet av hösten 1989 när kommissionen lade fram ett delbetänkande med förslag om rehabiliterings- och arbetsmiljöinsatser, däribland inrättandet av en ny tillfällig myndighet, var det emellertid Anna-Greta Leijon som basade över utredningen. Regeringens omedelbara åtgärd var att tillsätta en organisationskommitté med uppgift att precisera den framtida myndighetens uppbyggnad och verksamhet. Enmansutredningen bestod av den tilltänkta chefen för den kommande myndigheten, AMS-chefen Allan Larsson.

ALF var således tänkt att bli Allan Larssons fond. Men en regeringskris kom emellan. I februari 1990 avgick Kjell-Olof Feldt och Allan Larsson inkallades i dennes ställe för att ta hand om landets finanser. Än en gång fick Ulf Westerberg träda in. När Arbetslivsfonden inrättades i april 1990 hade Ulf Westerberg själv utformat förordningen för den myndighet han sedan under fem år skulle komma att leda.

Vem hade makten?

Om man på formella grunder jämför med en normal parlamentarisk beslutsprocess, är

det egentligen bara frånvaron av en remissomgång som i detta fall indikerar att farten var uppskruvad. Granskar vi hur deltagandet fördelade sig mellan olika typer av aktörer och institutioner framträder dessutom en anmärkningsvärd detalj. Regeringen, berörda myndigheter och intresseorganisationer tog aktiv del i beredningsprocessen, men riksdagen och oppositionspartierna var däremot helt frånvarande i denna fas. Detta kan tyckas märkligt, eftersom det ursprungligen var just i riksdagen, och inte minst på grund av oppositionspartiernas motstånd, som idén om en arbetsmiljöavgift över huvud taget fördes upp på dagordningen. Men när detta väl var gjort kopplades således oppositionen bort. Avgörande för denna händelseutveckling var ett par sammanlänkade omständigheter eller faktorer.

Den *första* faktorn var att regeringen inledningsvis överlät det utredningsuppdrag den fått av riksdagen till en redan pågående utredning, Arbetsmiljökommissionen. Detta var en naturlig åtgärd, särskilt om man önskade handla raskt. Det var dessutom ett förfarande som var naturligt givet rådande praxis inom svensk arbetsmarknads- och arbetsmiljöpolitik. Genom att överlåta beredningen till Arbetsmiljökommissionen överlät man till stor del ansvaret till arbetsmarknadens parter.² Kommissionen hade nämligen en påtagligt korporativ sammansättning: Sex av kommitténs sju ledamöter var representanter för arbetsmarknadens parter.

Det bör emellertid understrykas att den socialdemokratiska regeringen härmed inte inlät sig på något politiskt risktagande. Den mest betydelsefulla posten inom kommis-

2. Detta ligger helt i linje med praxis inom svensk arbetsmarknadspolitik, se Rothstein 1992 och Hermansson 1993.

sionen, ordförandeskapet, hade socialdemokratin hela tiden kontroll över, först genom John-Olle Persson, sedan genom Ulf Westerberg och i slutskedet genom Anna-Greta Leijon. Men också flera av de andra ledamöterna var socialdemokrater eller hörde hemma inom arbetarrörelsen. Även med TCO-representanten frånräknad var de båda socialdemokraterna tillsammans med de två LO-företrädarna i majoritet. Också detta var helt i enlighet med rådande praxis. Arbetsmarknadspolitiken, i vid bemärkelse, har sedan länge betraktats som näst intill en egen angelägenhet för arbetarrörelsen. Detta var givetvis störande för oppositionen, men systemet syntes ha varit så invant att man nästan inte ens reagerade.

Faktum är att hela beslutsprocessen dominerades av tre personer, samtliga mer eller mindre framträdande socialdemokrater: Allan Larsson, Anna-Greta Leijon och Ulf Westerberg. Med dessa tre personer i blickfånget skulle historien om ALFs tillkomst se ut ungefär så här:

Det tidigare mångåriga statsrådet, bland annat arbetsmarknadsminister, Anna-Greta Leijon var ordförande i det utskott som i maj 1989 slutligen förde förhandlingarna mellan Centern och regeringen i hamn. Hon hade ett dokumenterat intresse för arbetsmiljöfrågor och här tillkom själva idén om en arbetsmiljöavgift, vilken var grunden för den fond som senare bildades. Bollen spelades sedan i juni efter riksdagens beslut över till Arbetsmarknadsdepartementet där Ulf Westerberg var statssekreterare. Inom departementet pågick sedan tidigare en lämplig utredning, Arbetsmiljökommissionen. På grund av att dess ordförande förölyckades fick Westerberg för en tid själv leda utredningen, men under hösten 1989 tillkallades Leijon som ny ordförande. Kommissionen tog hjälp av flera experter,

däribland AMS-chefen och den fd metall-ekonomen Larsson. Redan efter några månader kunde kommissionen överlämna ett förslag till arbetsmarknadsdepartementet, där Westerberg för sin ministers räkning svarade för att regeringen kunde lägga en proposition i december samma år. För att snabbt kunna bygga upp den nya myndigheten tillsattes inom departementet en organisationskommitté. När AMS-chefen Larsson tillkallades som sakkunnig var det i praktiken klart att han därmed också var påtänkt som den nya myndighetens förste chef. Omständigheterna gjorde att han i stället blev finansminister, men under sin korta tid som presumtiv ALF-chef hann han med att dra på sig häftig kritik från Arbetsmiljökommissionens ordförande Leijon. Som ersättare till Larsson, som sakkunnig men därmed även som ALF-chef, trädde därefter Westerberg in. ALF blev sist och slutligen i mångt och mycket Ulf Westerbergs myndighet.

Den *andra* faktorn var det faktum att LO direkt tog initiativ i beredningsarbetet. Inte heller detta var särskilt anmärkningsvärt, eftersom LO sedan några år tillbaka hade en egen arbetsmiljöutredning som omedelbart kunde aktiveras för just denna nya uppgift. Genom att i ett tidigt skede markera sin inställning, som för övrigt låg i linje med Allan Larssons idéer, bidrog LO till att fixera de alternativ som ansågs vara relevanta. Därigenom lyckades LO få igenom en konstruktion av den nya myndigheten som låg i linje med fackföreningsrörelsens önskemål. Särskilt gäller det de fackliga organisationernas inflytande över fondens verksamhet på alla nivåer. Med några undantag – ALF blev en egen myndighet och den fick en inbyggd tidsbegränsning – fick ALF en uppbyggnad som kan avläsas redan i den idéskiss LO presenterade i juni 1989.

Vad säger då denna beslutsprocess om makten över förvaltningspolitiken? Vi har redan noterat ett par kännetecken. Oppositionen var näst intill fränkopplad under beredningen då alternativen preciserades. Det enda undantaget här var att Centern regelbundet hölls underrättade om vad som ägde rum inom Arbetsmarknadsdepartementet. Den andra iakttagelsen är att såväl politiker (regeringen) som organisationsföreträdare (särskilt LO) och byråkrater (GD-gruppen, en grupp generaldirektörer med Allan Larsson i spetsen) var delaktiga i beredningsarbetet. Bortsett från en smärre incident – skärmytslingen mellan Leijon och Larsson – kan det också konstateras att dessa aktörer gick i takt.³ Det hade öppnats en ny möjlighet som alla var beredda att utnyttja för i stort sett samma ändamål.

Vi kan således tala om att ALF skapades inom ramen för ett nätverk av aktörer som innefattade både politiker, organisationsföreträdare och representanter för centrala myndigheter. Detta kan och bör emellertid kvalificeras. Det nätverk som här var aktivt var på sätt och vis det minsta möjliga tänkbara. Det avgörande inflytandet låg i händerna på en mycket liten grupp aktörer, som förenades genom sin hemvist inom *arbetarrörelsen*. Själva det riksdagsbeslut som föregick inrättandet av den nya myndigheten var helt odramatiskt. Det verkar som om oppositionen hade bränt allt sitt krut året innan. På våren 1990 kunde därför den socialdemokratiska regeringen med hjälp av Centern enkelt lotsa igenom sin proposition i riksdagen. Regeringen hade genom ett skickligt förankringsarbete återerövrat det herravälde man slarvat bort i den inledande fasen av beslutsprocessen.

Rationalitet, rutin eller slump?

Frågan är då om detta händelseförlopp bäst förstås som en rationell process eller om den

blir mer begriplig utifrån ett icke-rationalistiskt perspektiv. Låt oss först kort förklara vad vi menar med dessa skilda perspektiv och hur de ska kunna jämföras med varandra.

Vår tanke är att det rationalistiska perspektivet bör ges en betydligt mer sofistikerad och nyanserad utformning än vad kritikerna erbjuder. Den traditionella bilden av politik som rationellt handlande påminner om en naiv planhushållarmodell. Man tänker sig då att *en* aktör fattar *ett* beslut för att uppnå *ett* enda mål. Om inte resultatet överensstämmer med någon enskild aktörs mål, konstateras att det inte går att förstå vad som hände utifrån en analys av aktörernas val av handlingsalternativ. Vi vill i stället framhålla att idén om rationellt agerande mycket väl låter sig förenas med en föreställning om politik som inbegriper flera aktörer, ett stort antal mer eller mindre sammanhängande beslut och en mångfald av effekter eller mål som alla bör beaktas. Ett beslut kanske inte återspeglar *någon enskild* aktörs önskemål, men kan förstås om man tar hänsyn till att det är ett resultat av flera kompromisser mellan många aktörer. *Figur 1* illustrerar skillnaden mellan den enklare (orealistiska) modellen och den utgångspunkt som ligger till grund för vår analys.

3. Möjligen kan man hävda att LO i större utsträckning betonade och även fick igenom sina krav på en decentraliserad och obyråkratisk organisation, medan Allan Larsson fick igenom att det behövdes en helt ny myndighet. Vi vet också att det förekom kontakter mellan Organisationskommittén (Allan Larsson) och LO (Rolf Lindh). Av punkt 3 i "Anteckningar från sammanträde 1990-02-14 med LOs miljøråd" framgår exempelvis att Allan Larsson till Rolf Lindh uttryckt önskemål om att få med någon från LO-ledningen i fondens styrelse.

Figur 1. Den rationalistiska analysmodellens uppbyggnad.

En aktör som fattar	➔	Flera involverade aktörer (i ett spel) fattar
ett beslut, vilket ger	➔	flera beslut samtidigt eller vid olika tidpunkter (historia) med
en enkel effekt	➔	flera effekter

Analysmodellen bör dessutom preciseras så att den rationalistiska förklaringen i gör-ligaste mån blir ett *tänkbart* empiriskt resultat. Det skall också vara möjligt att dra den motsatta slutsatsen, att aktörerna över huvud taget inte valde på ett medvetet sätt, utan snarast agerade rutinmässigt eller var tvungna att utföra en handling som de strukturella omständigheterna mer eller mindre entydigt pekade ut. Men även det andra alternativet, att händelseförloppet i huvudsak var slumpmässigt bestämt, skall på motsvarande sätt i princip kunna vara en empiriskt grundad slutsats.

Rationalismen fungerar här som ett slags måttstock, som ett instrument för att identifiera avvikelser. Om de icke-rationalistiska teorierna skall ha en rimlig chans att hävda sig måste vi på förhand precisera vad slags företeelser som ska konfirmera det ena eller andra synsättet. Vi har preciserat två sådana avgörande test. Den ena avser att klargöra hur man ska kunna fälla ett avgörande mellan rationalism och institutionaliserad rutin, medan den andra testen söker att ringa in det som skiljer rationalism från slumpmässighet.

Idén om rutin eller stigberoende, som det heter inom nyinstitutionell teori, kan uppfattas på olika sätt. Det kan avse att aktörerna fortsätter att trampa på i gamla fotspår *utan att överväga* andra alternativ. En hel del av vårt vardagsbeteende kan förmodligen hänföras hit. Denna tanke är också enligt vår mening kärnan i James March och Johan P Olsens (1989, 1995) variant av nyinstitutionalism. Men i littera-

turen om "path-dependency" beskrivs även rationalistiska varianter av stigberoende utan att författarna uppmärksammar skillnaderna.⁴ Vi menar att det är viktigt att hålla dessa isär (jfr Magnusson & Ottosson 1998). Gränsdragningen mellan rationalism och rutin/stigberoende handlar ytterst om förekomsten av aktörer som har mål och gör överväganden. En rationellt handlande aktör funderar alltså över vilka handlingsalternativ som har bästa möjligheterna att förverkliga de uppställda målen och *väljer* medvetet det alternativ han tror är bäst. En person som handlar på rutin följer den upptrampade stigen utan att överväga vare sig mål eller alternativa vägval, man gör "som man alltid har gjort".

Ett helt annat problem är att skilja rationalismen från det slumpmässiga, det senare representerat av den "Garbage Can-modell" som i början av 1970-talet lanserades av March och Olsen tillsammans med Charles Cohen (1972). Deras idé är att beslutsfattande i komplexa organisationer bäst kan förstås om vi tänker oss separata strömmar av problem, lösningar, deltagare och valmöjligheter. Besluten formas av att dessa

4. Stigberoende kan för det andra betyda att aktörerna *har övervägt* att byta spår, *men funnit att detta inte är praktiskt möjligt*. Man skulle därtill, för det tredje, kunna tänka sig situationer där vissa aktörer vill byta spår, men att något slags intressekoalition blockerar ett sådant byte eller, för det fjärde, situationer där man överväger att byta spår men avstår från det eftersom man finner att "det gamla" trots allt är bättre.

strömmar av en slump länkas samman. Men även här – vid åtskillnaden mellan rationalism och slump – handlar gränsdragningen om att empiriskt kunna fastställa förekomsten av aktörsöverbäganden, dvs medvetna val av handlingsalternativ. Idén om sådant *meningsfullt handlande* framträder således som ett distinkt tredje perspektiv som skiljer ut sig från både strukturell determinism och slumpmässighet med hjälp av ett och samma kriterium.

Hur kan vi då bäst förstå beslutsprocessen vid inrättandet av Arbetslivsfonden? Till en början tycks det som om *Garbage Can-teorins* betoning av olika strömmar som lever sitt eget liv parallellt med varandra utan att egentligen mötas, är en bra metafor för detta skeende. Avgörande för hur vi ska värdera denna tanke är hur den preciseras. Enligt *Garbage Can*-modellens förespråkare handlar det om *separata* strömmar av problem, lösningar, deltagare och valmöjligheter. Med tanke på vad som faktiskt händer är dock detta inte någon rimlig tolkning, åtminstone inte av just den här beslutsprocessen. Deltagarna flöt inte förbi på något obegripligt sätt. Det var en tämligen stabil uppsättning aktörer som deltog i de olika faserna. Inte heller valmöjligheterna kan rimligen beskrivas som slumpmässigt förbipasserande strömmar.

Visst kan man tala om flera strömmar som flöt omkring men de innehåller såväl problem som lösningar, och inom varje ström agerade aktörerna i allra högsta grad rationellt. En sådan ström var förknippad med den ekonomiska politiken. En andra ström där såväl problemidentifiering som förslag till lösningar diskuterades var arbetsmiljöströmmen. Parallellt med diskussionerna om arbetsmiljö framfördes idéer om åtgärder för att förbättra rehabiliteringen. Det är svårt att identifiera någon enskild

ström som innehöll enbart utformandet av politiska förslag, även om den förvaltningspolitiska strömmen ligger nära en sådan beskrivning. De politiska strömningarna var, som alltid, många. Men en intressant ström som kan identifieras vid denna tid innebar att förutsättningarna för samarbete mellan Centern och Socialdemokraterna var bättre än de varit på mycket länge. Inom varje sådan ström identifierades ett specifikt problem som man sökte en lösning på. Aktörerna hade identifierat och formulerat mål som fyller de krav man ställer på (be-gränsat) rationella aktörer, de visste vad de ville, varför och ungefär vad som borde göras åt det. En bättre metafor för detta är därför att tala om skilda men var för sig sammanhållna *diskurser*.

I ett försök att vidareutveckla och precisera *Garbage Can*-modellen har John Kingdon (1984) lanserat tanken om "policy-windows". Idén är att det plötsligt kan öppna sig en möjlighet att knyta samman de olika strömmarna. Ofta, men inte alltid, är det tillfälligheter som ger denna möjlighet för strömmarna att löpa samman. När det gäller beslutsprocessen kring Arbetslivsfonden är Kingdons idé om ett plötsligt öppet policy-window mycket träffande. Det var en hel del tillfälligheter som spelade in i beslutsprocessen, men det bör samtidigt betonas att det fanns plats för en rad "entreprenörer", personer som upptäckte det öppna fönstret och medvetet såg till att olika strömmar löpte samman. Strömmarna hade förmodligen aldrig flutit samman om inte aktörer hade ombesörjt detta.

Det är även fullt möjligt att tolka delar av händelseutvecklingen i termer av spår-bundenhet. Att inrätta ännu en fond tycks vid en första anblick vara ett exempel på att politikerna fogat en beprövad lösning till ett nytt problem utan att överväga några

tänkbara alternativ. När vi tittar närmare på hela beslutsprocessen blir denna metafor däremot inte särskilt träffande. Den variant av stigberoende som innebär att tören trampar på i gamla fotspår utan att överväga alternativ överensstämmer dåligt med det händelseförlopp som utspelade sig. I så fall borde arbetsmiljöavgiften varit den enda lösning som överhuvudtaget föresvävade aktörerna. Men det var ju tvärtom så att denna lösning inte ens fanns med i de inledande diskussionerna utan dök upp i ett sent skede.

Kan vi då förstå Arbetslivsfondens tillkomst och verksamhet som ett resultat av rationella aktörers strävan att uppnå vissa mål? Om vi med det menar att beslutsprocessen skulle kunna beskrivas som ett händelseförlopp där någon valde det enda kloka medlet för att uppnå ett preciserat mål, är det naturligtvis inte så. Däremot menar vi att den här typen av beslutsprocess blir begriplig om vi betraktar den som resultatet av *flera olika aktörers* medvetna försök att uppnå *flera olika mål*. Arbetslivsfonden kom alltså inte till av en slump i den bemärkelsen att det kunde blivit vad som helst, aktörerna som var inblandade här utförde inte ritualer utan var djupt engagerade i att lösa ett problem, och det var inga tvingande föreställningar eller tekniska strukturer som pressade fram en enda lösning. Aktörerna visste vad de ville och de försökte förverkliga sina mål i största möjliga utsträckning.

ALFs verksamhet

När vi nu vet hur Arbetslivsfonden kom till infinner sig frågor om hur verksamheten inom ALF därefter i praktiken bedrevs. Denna något speciella myndighet aktualiserar flera principiellt viktiga förvaltnings-

politiska problem. I det följande nöjer vi oss dock med att belysa två centrala problem⁵ förknippade med den moderna byråkratins ställning inom ramen för en demokratisk rättsstat:

- den reella innebörden av administrativ korporativism, dvs den praktiska betydelsen av att arbetsmarknadens parter ges möjlighet att medverka vid genomförandet av offentlig politik.
- myndigheternas förmåga att samtidigt garantera effektivitet och rättssäkerhet.

Därtill kommer vi avslutningsvis att resa frågan om detta med en på förhand tidsbegränsad myndighet är ett efterföljansvärt exempel.

Vad kännetecknade den administrativa korporativismen?

Arbetslivsfonden genomsyrades av det korporativistiska sättet att organisera politik (jfr Hermansson 1993; Rothstein 1992; Öberg 1994). Enligt myndighetsinstruktionen skulle fonden

”samråda med arbetsmarknadens parter samt andra organisationer och myndigheter i den utsträckning som behövs för verksamheten” (SFS 1990:130, 3 §).

Den centrala styrelsen dominerades helt av arbetsgivar- och arbetstagarparter. Av de tolv ledamöterna var endast två partiföreträdare (en socialdemokrat och en centerpartist). Dessutom ingick fondens direktör, Ulf Westerberg, i styrelsen.

Även de regionala styrelserna fick en korporativ sammansättning. Dessa bestod normalt av två eller tre politiker, två repre-

5. I Öberg m fl 1999, kap 6, analyseras också den sociala representativiteten, jämställdheten, inom ALF.

sentanter från LO, en vardera från TCO och SACO, två från näringslivet samt två representanter för de offentliga arbetsgivarna. Efter riksdagens beslut 1992 om att avkorporatisera förvaltningen förändrades inte mycket. De allra flesta styrelseledamöterna satt kvar hela verksamhetsperioden. Det innebär att ALF var ett typiskt exempel på administrativ korporativism. Därmed blir det också möjligt för oss att låta dess erfarenheter ligga till grund för svar på frågor som vi härleder ur korporatism-diskussionen. Det är tre sådana frågor som tillsammans skall belysa den administrativa korporativismens mekanismer:

- präglades styrelserna av intressekamp eller samtal och deliberation?
- fick allmänheten inflytande och information via ledamöterna i styrelserna?
- bidrog konstruktionen med lekmannastyrelser till förstärkt legitimitet för förvaltningen?

Svaren på dessa frågor grundar sig i första hand på enkäter som riktades till samtliga länsdirektörer och ledamöter i ALFs styrelser på regional nivå samt till ett slumpmässigt urval av de företag och myndigheter som sökte medel från ALF.

Präglades korporativismen av intressekamp eller deliberation?

Var de regionala ALF-styrelserna ett forum för starka organiserade kollektiv att driva sina särintressen eller ett organ för välinformerade parter att lösa gemensamma pro-

blem? Frågan aktualiseras av den empiriskt väldokumenterade tolkning av svensk korporativism som lanserats under senare år (Rothstein & Bergström 1999; Öberg 1994, 276–283). Resonemanget ansluter härvidlag i hög grad till de diskussioner om *deliberativ demokrati* som intagit en allt mer framskjuten plats i modern demokratiteori (Elster 1998; Gutmann & Thompson 1996; Habermas 1998).

Den fråga som ska besvaras kan delas upp i tre delar: Försvarede ledamöterna i första hand sina organisationer och partiers intresse i diskussioner inom förvaltningsstyrelsen? Karaktäriserades diskussionerna av förhandling eller samtal? Skedde någon omformning av preferenser som en följd av diskussionerna?

I en förvaltningsstyrelse som präglas av intressekamp finner vi att ledamöterna i första hand försvarar och företräder sina uppdragsgivares på förhand intagna ståndpunkter. Denna idealtyp karaktäriseras vidare av att diskussionerna präglas av förhandling och att deltagarna i mycket liten utsträckning tar intryck av varandras argument. I en styrelse som utmärks av deliberation är bundenheten till uppdragsgivarna inte lika stark. Ledamöterna är beredda att med "friska ögon" se på varje ärende utan att i första hand försöka utmejsla vad som kan vara den egna organisationens intresse i frågan. I stället för att inta förhandlingspositioner ser styrelsen på sin roll som deltagare i ett samtal där de är beredda att ta intryck av de andras argument.

Figur 2. Idealtyper för beslutsfattande inom en förvaltningsstyrelse.

	Intrassekamp	Deliberation
Bundenhet till uppdragsgivaren	Stark	Svag
Diskussionernas karaktär	Förhandling	Samtal
Ståndpunkter formuleras	I förhand	I samtalet

Vår undersökning ger ytterligare belägg för att organisationernas ståndpunkter är lika mycket en *produkt* av en beslutsprocess som ett ingångsvärde. Tanken om demokrati som en enkel summering av givna preferenser stämmer alltså dåligt med verkligheten. I de korporativt sammansatta regionala styrelserna för Arbetslivsfonden försvarade inte ledamöterna sina partiers eller organisationers intresse i någon påfallande stor utsträckning. Sammanträdena präglades i större utsträckning av samtal än av förhandling. Ledamöterna anser att de ofta tog intryck av varandras argument och att deras ståndpunkter modifierades. Såväl partipolitik som motsättningar mellan fackföreningsrepresentanter och arbetsgivarrepresentanter var mycket ovanliga.⁶ Resultatet är emellertid inte helt entydigt. Slutsatsen blir delvis beroende av vad man anser sig kunna förvänta. Det kan emellertid konstateras att både de som tror att deliberativa samtal är helt dominerande *och* de som tror att sådant inte alls existerar har fel. I ljuset av Bo Rothsteins resultat från undersökningen av framför allt SAFs agerande i förvaltningsstyrelserna, stärks resultatet från vår egen undersökning (Rothstein 1992, kap 17). Båda studierna visar att intressekampen påtagligt tonas ner i korporativt sammansatta förvaltningsstyrelser.

En annan viktig slutsats gäller skillnaden mellan hur intressegruppsrepresentanter och representanter för partier beskriver sitt eget och andras arbete i styrelserna. Det visar sig att företrädare för intresseorganisationer i högre utsträckning ser hela verksamheten, både sin egen roll och andras, som delar av en intressekamp. Partirepresentanter och övriga (representanter för myndigheter etc) uppfattar styrelsearbetet mer som deliberation. Tesen om att intressegrupper i större utsträckning än partier före-

träder och försvarar särintressen, får alltså stöd av resultaten i den här undersökningen.

Korporativismen och allmänhetens insyn

Endast en tredjedel av styrelseledamöterna svarade instämmande på ett påstående om att deras arbete bidragit till att allmänhetens insyn ökade. Partiföreträdare instämmer i något högre utsträckning än partsrepresentanter. Däremot gör merparten av ledamöterna bedömningen att de själva bidrog med sakkunskap. Samtidigt är det intressant att det finns en skillnad mellan parts- och partirepresentanternas bedömningar. En mycket stor andel av partsrepresentanterna anser att de kunde bidra med sakkunskap. Andelen partirepresentanter som gör den bedömningen är färre. Det tycks således som om partiföreträdarna i högre grad anser sig bidra till att allmänheten får insyn i verksamheten, medan intresseorganisationerna bidrar med (vad de själva bedömer som) sakkunskap.

Man bör emellertid vara försiktig med att dra slutsatser på denna punkt. Låt oss bara konstatera att enkätsvaren pekar i en viss bestämd riktning. Det finns inga övertygande bevis för att parti- och partsrepresentation i myndighetsstyrelserna i realiteten ökar allmänhetens insyn. Inte ens styrelseledamöterna själva tror att de eller deras kollegor fyllde denna funktion. Möjligen hålls allmänheten informerad indirekt, genom att representanterna informerar sina partier och organisationer, som i sin tur sprider informationen vidare. Det var emellertid bara strax över hälften av ledamöterna som i någon större utsträckning informerade ens sin egen organisation.

6. Se textintervjuer med Westerberg 1998-01-08 och Björk 1998-03-03.

Legitimiteten och förtroendet för staten

Vi kan konstatera att förtroendet för en myndighet inte påverkas i någon stor utsträckning av att lekmannastyrelsen är korporativt sammansatt. De direkt berörda kände nämligen till styrelsens sammansättning i mycket liten utsträckning. Av de tillfrågade företagen och myndigheterna sakenade omkring 80 procent helt eller nästan helt kunskap om vilka personer eller organisationer som satt i de regionala styrelserna. Enligt de som sökte medel från ALF spelar det emellertid mindre roll i förtroendefrågan. Bara tio procent ansåg att styrelsens sammansättning påverkade förtroendet för ALF i ganska eller mycket stor utsträckning.

Däremot är det ganska vanligt att styrelseledamöter försvarar myndigheter i sina respektive organisationer. Hela 89 procent tog någon gång Arbetslivsfondens verksamhet i försvar i diskussioner inom sitt parti, organisation eller myndighet. För 41 procent av dessa skedde det flera gånger per år. Ungefär lika vanligt var det att styrelseledamöter samrådde om ställningstaganden i ALF med personer inom sitt ordinarie verksamhetsområde. Inom styrelserna uppskattade ledamöterna varandra, de ansåg i mycket hög utsträckning att de flesta bidrog med sakkunskap till ALFs styrelse. Det finns därför anledning att misstänka att åtminstone förståelsen för förvaltningens speciella problem *inom organisationerna och partierna* ökar som en följd av detta. Korporativa arrangemang leder alltså till ökat förtroende inom och mellan organisationer, men inte bland vanliga medborgare.

Var det möjligt att kombinera effektivitet och rättssäkerhet?

Vår undersökning visar alltså att ALFs ledning till stor del uppfattade styrelsearbetet som ett sakligt inriktat samtal i syfte att nå

fram till rimliga lösningar på de problem myndigheten ställdes inför. Detta innebär givetvis inte att fonden faktiskt fungerade bra. För att utröna detta krävs objektiva kriterier och att man tillfrågar de medborgare och företag som var föremål för fondens beslut. På ett generellt plan är det ett par krav som framstår som särskilt angelägna: Vi vill att byråkratin skall fungera effektivt och vi vill att verksamheten i våra myndigheter skall uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet. Vi vill dessutom att staten helst skall uppfylla båda dessa krav samtidigt.

Effektivitet och service

En första fråga är alltså om fonden lyckades leva upp till kraven på effektivitet och god service. Att besvara den frågan försvåras av att det är omtvistat vad som bör avses med effektivitet och hur det bör mätas.⁷ Här koncentrerar vi oss på en delaspekt; administrativ effektivitet, närmare bestämt hur snabbt myndigheten handlade sina ärenden. Även om måttet blir tämligen begränsat är det emellertid inte något perifert som uppmärksammas. Det är känt att lång handläggningstid medför stort missnöje bland medborgarna och just *tiden* har visat sig vara central i värderingar av myndigheters verksamhet. Kort handläggningstid var också ett av Arbetslivsfondens uttalade mål.

Det visar sig att, om vi undantar det första ganska speciella året, var de genomsnittliga handläggningstiderna tämligen stabila. Sex och en halv veckas handläggningstid fick man normalt sett räkna med innan det kom ett beslut från Arbetslivsfonden. Totalt sett handlades drygt 20 procent inom de två

7. För en sammanfattning och diskussion om tidigare utvärderingar av ALF, se von Otter 1997.

veckor man ställt upp som mål i riktlinjerna. Hela 33 procent av ärendena tog mer än tio veckor att handlägga. Det skedde emellertid en förbättring efter något år, fallen av riktigt långa handläggningstider blev färre och färre. I förhållande till andra myndigheter och med tanke på Arbetslivsfondens uppgifter, är det rimligt att betrakta ALF som en effektiv myndighet, åtminstone med avseende på handläggningstider. Även de resultat som faller ut av vår enkätundersökning ger stöd till denna tolkning. Bland de cirka 800 företag och myndigheter som besvarat enkäten råder mycket lite missnöje på just den här punkten. Hela 69 procent ansåg att deras ansökan behandlades förhållandevis snabbt och 87 procent tyckte *inte* att den "borde behandlats snabbare". Arbetslivsfonden får lika gott betyg för sin service och kompetens. Det var lätt att komma i kontakt med personalen anser 79 procent av de tillfrågade. Nästan lika många, 76 procent, anser dessutom att personalen på de regionala kontoren var mycket kunnig.

När vi närmare granskar vilka av dem som sökte medel från ALF som är nöjda, visar det sig emellertid att vi bör vara försiktiga med att dra för stora växlar på detta resultat. De som *fick bidrag* från fonden är nämligen i genomsnitt mycket mer nöjda med effektiviteten än de som inte fick några pengar. Givet att en mycket stor andel av dem som kom i kontakt med ALF också fick de medel som söktes, är det inte förvånande att så många uttalar sig positivt om myndighetens effektivitet.

Rättssäkerhet

Rättssäkerhet är en av grundstenarna i den moderna rättsstatsideologin. I litteraturen finns en god överensstämmelse vad gäller begreppets allmänna innebörd, men samtidigt råder stor oenighet när det gäller att

spjälka upp dess beståndsdelar. Innebörden i begreppet brukar allmänt tolkas som ett krav på att förvaltningens myndighetsutövning ska utföras efter vissa allmänna normer som är kända och begripliga för medborgarna, vilket därigenom gör statens maktutövning mot de enskilda förutsägbar. Vi väljer att låta rättssäkerhet bestå av tre likvärdiga komponenter: förutsägbarhet, legalitet och likabehandling (jfr Eckhoff 1958). *Förutsägbarhet* innebär att medborgarna på förhand ska veta vad de har att hålla sig till. Förvaltningsrättsliga regler ska alltså kungöras och utformas så att medborgarna har möjlighet att begripa dem. *Legalitet* innebär att det finns ett regelverk som tillämpas och som ytterst kan hänföras till beslut av det demokratiskt valda parlamentet med stöd av grundlagen. *Likabehandling* innebär att alla medborgare i motsvarande situationer behandlas på samma sätt. Vi ska nu i tur och ordning undersöka hur väl dessa tre aspekter av rättssäkerhet uppfylldes av Arbetslivsfonden i dess verksamhet.

När det gäller *förutsägbarheten* visade det sig att en övervägande del av de som sökte medel hade föredragit att beslutsgrunderna skulle ha framgått tydligare. På direkta frågor om fondens beslut kunde förutsägas eller om de önskat att de kunnat göra det i större utsträckning, får rättssäkerheten godkänt av cirka en tredjedel av de tillfrågade. En tämligen stor andel av medborgarna är alltså missnöjda med förutsägbarheten vid ansökningarnas behandling.

Frågan om *legaliteten* inom Arbetslivsfonden bör först och främst besvaras i ljuset av att man medvetet undvek nedskrivna kompletteringar till målformuleringarna, tvärt emot vad som annars har varit tanken med ramlags- och målstyrningsidéerna (Esping 1994). De få tumregler som trots

allt fanns – t ex om hur stora bidrag fonden maximalt skulle dela ut per anställd eller hur stor andel av kostnaderna företagen själva skulle stå för – avvek man dessutom tämligen ofta från (Ekman 1996, s 19; Tidestav 1996, s 7). Mängden regler som utfärdades inom Arbetslivsfonden förblev också påfallande liten. De viktigaste styrdokumenterna ryms gott och väl i en enda pärm. Man gjorde ”allt för att undvika detaljregler”,⁸ och man lyckades också undvika att fonden i den bemärkelsen byråkratiserades (Bosarfve 1996).

Vid utvärdering av rättssäkerheten med avseende på legalitet bör även frågan om möjligheterna för medborgare att få rättelse om de anser att myndigheten inte följt de bestämmelser som finns ställas. Även på den punkten finns anledning att påpeka svagheter i Arbetslivsfondens konstruktion. I myndighetsinstruktionen fastslogs det nämligen att beslut om bidrag från fonden överhuvudtaget inte kunde överklagas (Förordning 1990:130, §§ 35; 36). Lägg därtill att de flesta hade svårt att förutsäga fondens beslut – trots att dess handläggare gav intryck av att känna till och följa principer – så framgår att medborgarna tycks ha befunnit sig i en mycket brydsam situation som inte kan bedömas som godtagbar ur rättssäkerhetssynpunkt. Det finns alltså skäl att hävda att legalitetsprincipen inte var särskilt framträdande i Arbetslivsfondens verksamhet. Slutsatsen får starkt stöd av belägg som grundar sig på annat än enkätsvaren och som visar att det fanns få regler att tillämpa och att inte ens dessa följdes särskilt strikt enligt samstämmiga beskrivningar.

Det visar sig även att det finns en övertygande mängd belägg för att det fanns problem med *likabehandlingen* av företagen i Arbetslivsfondens verksamhet. Det gällde inte minst i början när riktlinjerna var särskilt

otydliga. Den långt drivna målstyrningen med mycket vida ramar i kombination med decentraliseringen, fick till konsekvens att medborgare behandlades olika beroende på vilket län de bodde i, bland annat utfördes arbetet i de olika länen olika. Ett och samma företag kunde få bifall på sin ansökan i ett län men avslag i ett annat.⁹

Vi kan emellertid konstatera att de som sökte medel från Arbetslivsfonden var förhållandevis tillfreds med hur de behandlades. Tämligen många var övertygade om att de blivit rättvist behandlade (även om 15 procent inte alls var nöjda på den punkten). När vi däremot undersöker om personalens personliga inställning eller vissa företags extra ansträngningar att övertyga spelat roll för ärendehantering, får vi ett mer nedslående resultat för den här delen av rättssäkerhetsvärdet. Samstämmigheten bland företag, myndigheter och styrelseledamöter, och de tidigare uppgifter som cheferna lämnat i samma riktning, gör att vi anser oss ha goda skäl att tro att de sökande inte behandlades lika i alla motsvarande fall. Detta bekräftas också i många av de intervjuer som vi genomfört.

Av vår undersökning kan man dra slutsatsen att de som tvivlande på ALFs förmåga att begränsa byråkratin oroad sig i onödan. Arbetslivsfonden blev en effektiv och snabb myndighet med liten byråkrati och god servicenivå. Men det fanns bekymmer med rättssäkerheten, särskilt i början

8. Intervju med Westerberg 1995–12–06.

9. Intervjuer med Westerberg 1998–01–08 och Björk 1998–03–03. Företag som drabbades av detta protesterade naturligtvis, se Ekman 1996, s 13. Enligt LOs utvärdering (*Utveckling i arbetet* 1994, s 15) fanns skillnader mellan regionerna med avseende på hur mycket som satsades på uppsökande och initierande verksamhet, samt på rehabilitering.

av fondens verksamhet då reglerna var mycket oklara även för de verksamma i fonden.

Betoningen på snabbhet och smidighet snarare än rättvisa procedurer var resultatet av en medveten strategi. Vi vill varna för en sådan prioritering. Mot bakgrund av kunskap om att ett stabilt förtroende för myndigheter och andra medborgare är en grundsten i vårt samhälle, finns det goda skäl att undvika stora projekt där rättssäkerheten hamnar helt i skuggan av andra – låt vara i sig väl motiverade – värden.

Var det en bra idé att inrätta en tillfällig myndighet?

Projektkonstruktionen gav många goda möjligheter till att experimentera och prova sig fram. Det gjorde det möjligt att testa nya idéer och anpassa verksamheten i den riktning som tjänstemännen fann lämplig, utan att verksamheten belastades av gamla strukturer. Detta bidrog i stor utsträckning till att göra ALF till en flexibel och snabbt anpassningsbar myndighet. Projektarbetet drog också uppenbarligen till sig särskilt engagerad personal som arbetade hårt och effektivt (enkätsvar, länsdirektörerna). Detta, tillsammans med det faktum att myndigheten hade oerhört mycket pengar att spendera, ledde till att ALF kunde göra en omfattande insats inom arbetsmiljöområdet.

Men vi har även noterat flera nackdelar med den myndighetskonstruktion som valdes. Vi vill framför allt framhålla att några tydliga procedurer för bidragsgivningen inte hann utvecklas förrän nästan halva verksamhetsperioden var över, och att det fanns flera nackdelar för den personal som först skulle arbeta hårt för att sedan stå utan arbete. Flera av nackdelarna är emellertid förknippade med att man hade väldigt bråttom med att komma igång och att verksamhetsperioden avkortades. Kombinationen av en mycket

forcerad initierings- och uppbyggnadsperiod, en tidsbegränsad myndighet med mycket pengar och lite tid som dessutom får sin livslängd väsentligt avkortad, var i många avseenden olycklig. Det hela kom att innebära att planeringen av myndigheten, dess uppbyggnadsfas och avvecklingsprogram, nästan flöt ihop.

Resultatet av det förvaltningspolitiska experimentet med tidsbegränsad myndighet (som det åtminstone i efterhand framställts som), ser i stora drag ut att vara lyckat, trots allt. Myndigheten blev svagare gentemot de folkvalda på riksnivå, men starkare gentemot dem som kan tänkas vilja påverka myndighetens verksamhet för egna sår-intressens skull (bl a enkätsvar, länsdirektörerna). Det är emellertid inte självklart att detta är enbart positivt. Tanken bakom att upprätta solnedgångsmyndigheter i enlighet med Theodore Lowis (1979) förslag, är att på så sätt undvika att även förvaltningen växer sig stor och okontrollerbar, och så småningom blir en egen aktör med särskilda egenintressen. Vi har visat att ALF hade en stark ställning i relationen till de som ansökte om bidrag bland annat på grund av att regelsystemet utformades efter hand av tjänstemännen själva. Konstruktionen med en tidsbegränsad myndighet tycks alltså ha bidragit ytterligare till detta, vilket även kan medföra nackdelar sett från ett medborgar- och ett rättssäkerhetsperspektiv.

Möjligheten av reformer och styrning – och demokratisk politik

Frågorna om rationalitet och makt inom politik och förvaltning är inte valda på måfå. Inom sociologiskt inriktad organisationslära dominerar olika varianter av icke-rationalistiska tolkningar, inte minst bland forskare i Norden. Dessutom utmärks den stats-

vetenskapliga implementeringsforskningen av en kompakt styrningspessimism. Det handlar emellertid inte enbart om inomvetenskapliga stridsfrågor. I båda fallen är det nämligen demokratins förverkligande som står på spel. Om det inte går att identifiera medvetet handlande aktörer bakom politiska reformer blir det naturligtvis omöjligt att utkräva ansvar av någon. Eftersom fungerande mekanismer för ansvarsutkrävande utgör nödvändiga förutsättningar för demokratin är detta oerhört allvarligt. Lika allvarligt är det om styrningspessimisterna har rätt. Om reformer aldrig får den utformning som avsetts blir den typen av politik meningslös. Den representativa demokratin förutsätter att politiker kan styra.

Enligt vår mening har emellertid vare sig icke-rationalismen eller styrningspessimismen utsatts för tillräcklig empirisk prövning. I allt för stor grad har det handlat om att illustrera händelseförlopp utifrån dessa perspektiv istället för att pröva dess relevans. (En sådan karaktäristik träffar även en stor del av den rationalistiskt inriktade forskningen.)

Vår studie av Arbetslivsfondens tillkomst och verksamhet visar att även beslutsprocesser som vid en första betraktelse ter sig icke-rationella, mycket väl kan förstås inom ramen för ett rationalistiskt perspektiv. I det här fallet hävdar vi dessutom att den rationalistiska tolkningen blir betydligt rimligare. Men det förutsätter att analysen tar hänsyn till att aktörerna kan vara många, att det ofta handlar om flera sammanflätade beslut och att ett beslut kan få såväl avsedda som icke-avsedda konsekvenser. ALF tillkom inom ramen för flera spel mellan målmedvetna och kalkylerande aktörer. Verksamheten, även dess mindre lyckade delar såsom den bristande rättssäkerheten, var en konsekvens av politiska prioriteringar av valda representanter och tjänstemän.

Vi anser att de som påstår att politik inte kan begripas som ett resultat av medvetet handlande aktörer väsentligen övertolkar sina resultat. Det är tvärtom utmärkande för politiska aktörer, kanske framför allt på elitnivå, att de gör mycket grundliga kalkyler innan de fattar beslut. Det är därmed fullt möjligt att genomföra reformer likt den som Arbetslivsfonden är ett exempel på. Det är också möjligt – om än väldigt komplicerat och tidskrävande – att identifiera vilka som ligger bakom dessa beslut, och att utkräva demokratiskt ansvar av dem.

För en maktfullkommen politiker eller tjänsteman bildar anti-rationalismen och styrningspessimismen effektiva verktyg med vilka man kan tona ner sin egen del i besluten och avsvära sig möjligheter att överhuvudtaget påverka resultaten. Det är forskarsamhällets ansvar att inte allt för lättvindigt tillhandahålla sådana verktyg.

Referenser

- Bosarfe S (1996) *Byråkratins växt. Fallet Arbetslivsfonden*. PISA-rapport 8, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Brunsson N (1998) "Beslut som institution" i Czarniawska B (red) *Organisation på svenska*. Liber ekonomi, Stockholm.
- Cohen M D & March J G & Olsen J P (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice" *Administrative Science Quarterly*, vol 17, s 1–25.
- Eckhoff T (1958) "Effektivitet og rettssikkerhet i den offentlige forvaltning", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 1, s 15–27.
- Ekman M (1996) *Arbetslivsfonden – en modern förvaltningsform. En jämförelse mellan Stockholm och Uppsala län*. PISA-rapport 1, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Elster J (red) (1998) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Esping H (1994) *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. SNS, Stockholm.
- Gutmann A & Thompson D (1996) *Democracy and Disagreement. Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about*

- it. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass, London.
- Habermas J (1998) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT, Cambridge Mass, London.
- Hermansson J (1993) *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Kingdon J W (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little Brown, Boston.
- Lowi T J (1979) *The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*. Norton, New York.
- Magnusson L & Ottosson J (1998) *Evolutionary Economics and Path Dependence*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- March J G & Olsen J P (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York.
- March J G & Olsen J P (1995) *Democratic Governance*. The Free Press, New York.
- von Otter C (1997) "Perspektiv på Arbetslivsfonden – analys och kommentarer. Slutrapport". Arbetslivsrapport 1997:3, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Rothstein B (1992) *Den korporativa staten*. Norstedts, Stockholm.
- Rothstein B & Bergström J (1999) *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. SNS, Stockholm.
- Tidestav K (1996) *Har tjänstemännen för stor makt i målstyrda myndigheter? En studie av brukarnas upplevelser och åsikter om Arbetslivsfonden*. PISA-rapport 6, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Utveckling i arbetet – Med samhällsstöd något för framtiden? (1994) Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.
- Öberg PO (1994) *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala universitet.
- Öberg PO & Hermansson J & Berg P-Å (1999) *I väntan på solnedgången. Arbetslivsfondens tillkomst och verksamhet – en studie av makt och rationalitet inom förvaltningspolitiken*. PISA 1, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 133, Acta Upsaliensis Universitatis.