

Jonas Bergström

Korporatismens död

– SAFs avhopp från Arbetsmarknadsverkets styrelser

SAFs utträde ur AMVs styrelser ses oftast, inte minst av organisationen själv, som ett ideologiskt anfrepp på välfärdsstaten och därmed ett angrepp inte bara på staten utan även på organisationens motståndare. Vid en närmare analys av händelsen framkommer en annan bild där staten i form av den socialdemokratiska regeringen mer eller mindre tvingar SAF ut ur styrelserna. Artikeln¹ analyserar SAFs avhopp från AMVs styrelser i syfte att förklara organisationens avhopp och därmed få en förklaring till varför en intresseorganisation frivilligt väljer att lämna ifrån sig inflytande över offentliga beslut.

Två av efterkrigstidens internationellt sett unika drag i svensk politik korsas i Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). För det första har verket stått som symbol för den aktiva arbetsmarknadspolitiken som var ett av de viktigaste fundamenten på vilka den svenska modellen vilade. Verket skulle som en viktig komponent i Rehn/Meidner-modellen motarbeta både arbetslöshet och inflationstryck samt skapa tillväxt genom att flytta arbetskraft mellan olika delarbetsmarknader.

För det andra har verket letts av en lekmanastyrelse som också fått motsvarigheter på regionalt och lokalt plan. Formen med lekmanastyrelser har under efterkrigs-

tiden varit den i särklass vanligaste ledningsmodellen för statliga ämbetsverk, även om dess förekomst är en relativt sen företeelse. Den första lekmanastyrelsen inrättades 1909 i samband med att Vattenfallsstyrelsen bildades, men det var först vid tiden för andra världskriget som modellen fick sitt allmänna genombrott (SOU 1985:40). Ledningsmodellens segertåg under 1900-talet kan ses som ett uttryck för en misstro mot de professionella tjänstemännens lämplighet att ensamma leda de centrala ämbetsverken (Söderlind & Pettersson 1988). I styrelserna har ingått företrädare för de stora organisationerna i samhället. I AMS har således representanter för arbetsmarknadens parter med Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)

Jonas Bergström är fil mag och forskningsassistent vid Arbetslivsinstitutet.

1. Artikeln utgör en starkt omarbetad version av Bergström (1997).

och Landsorganisationen (LO) i spetsen tagit plats. Arbetsmarknadsverket (AMV)² har genom dessa två unika drags korsning blivit fokuspunkt för den svenska korporatismen och dessutom framstått som ett verkligt maktcentrum i svensk politik.

Under 1992 hände någonting intressant som helt avviker från det historiska mönstret. En intresseorganisation, SAF, drog tillbaka samtliga sina representanter från de statliga styrelserna. Man tog enligt egen utsago ett "farväl till korporatismen". De borgerliga partierna som satt i regeringsställning fullföljde sedan SAFs beslut helt enkelt genom att, med hänvisning till att de fackliga organisationerna hade förlorat sin viktigaste motpart, tvinga ut även dessa. Nya styrelser tillsattes sedan med företrädesvis politiker. På vissa områden upprättades rådgivande nämnder där arbetsmarknadens parter, inklusive SAF, tog plats. Organisationerna finns alltså kvar i ett partssammansatt organ men deltar inte i själva besluten. En av grundpelarna i den så kallade svenska modellen hade på bara ett år försvunnit. Det man bör lägga märke till i sammanhanget är den viktiga utgångspunkten, att det inte är staten som avvecklar samarbetet. Det är ingen opinionsstorm mot organisationernas representation utan det är en intresseorganisation som själv väljer att tacka nej till ett inflytande över implementeringen av offentliga beslut. Avhoppet leder till att de tidigare traditionellt förankrade korporativa styrelserna avvecklas, samtidigt som Arbetsmarknadsverket genom massarbetslösheten som följt i den ekonomiska krisens spår, utsetts för ett större tryck än någonsin under sin mångåriga historia.

Intresseorganisationernas speciella ställning inom svensk statsförvaltning skall ses som uttryck för en specifik svensk politisk kultur vad gäller statens förhållande till in-

teresseorganisationerna. Förhållandet har byggts på att staten arrangerat sin intervention på olika områden, till exempel arbetsmarknadspolitikens, så att de organiserade klassintressena givits ett dominerande inflytande över politikens utformning och dess implementering. Som en viktig bieffekt har man också fått till stånd relationer mellan parterna präglade av samarbete, om än inte samsyn (Rothstein 1992). SAFs beslut att lämna verksstyrelserna 1991 kan därför uppfattas som ett symboliskt slut på en viss bestämd epok i den svenska politiska historien i allmänhet och för relationen mellan staten och arbetsmarknadens parter i synnerhet.

Syftet med artikeln är att förklara Svenska Arbetsgivareföreningens utträde från de statliga styrelserna och därmed en viktig del av den svenska modellens fall. Meningen är att få en förklaring till att en organisation lämnar ett så viktigt maktmedel och träder ut ur en korporativ modell. Det jag skall försöka göra är att spåra orsakerna till utvecklingen och SAFs handlande. Det är också min förhoppning att denna studie av den svenska förvaltningskorporativa modellens nedmontering skall ge en grundläggande förklaring av dess tidigare mekanismer och funktionssätt. Att en intresseorganisation självmant ger upp ett omfattande inflytande får ses som exceptionellt med tanke på att dess uppgift är just att driva medlemmarnas krav. Att artikeln i första hand koncentreras på Arbetsmarknadsverkets styrelser

2. Arbetsmarknadsverket existerar inte från början som ett enhetligt verk utan är en sen begrepps-konstruktion. Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna behandlades som två skilda benämningar. Utmärkande är också att man vid den tidigare tidpunkten inte alls använder benämningen styrelse utan plenum.

beror på verkets speciella ställning på arbetsmarknaden, SAFs huvudområde. Vad menas då med begreppet korporatism? I populärdebatten har ordet en stark negativ värde-laddning och används som liktydigt med allt från korruption till statsideologin i det fascistiska Italien, vilket givetvis inte främjar debatten. Begreppet är i sig omdiskuterat och jag kan inte komma runt nödvändigheten av att förklara det. Det är dock inte min mening att här reda ut eller bidra till den befintliga begreppsexercisen. Jag väljer att använda Leo Panitch definition som säger att korporatism är

a political structure within advanced capitalism which integrates organized socioeconomic producer groups through a system of representation and cooperative mutual interaction at the leadership level and mobilization and social control at the mass level (Panitch 1980, s 173).

Dessutom skall det Rothsteinska tillägget göras om att också andra grupper än producentgrupper kan innefattas i de korporativa strukturerna (Rothstein 1992). Meningen är alltså att främst täcka in begrepp som ny- och liberalkorporatism.

Den korporatistiska sammansättningen av AMVs styrelser brukar anses ha varit en förutsättning för den aktiva arbetsmarknadspolitikens genomförande. Korporatism innebär att staten och vissa organisationer deltar i ett spel där båda parter har någonting som andra åtrår (Öberg 1994). Organisationernas deltagande i genomförandet av offentlig politik kan ses som ett kontrakt- eller bytesförhållande mellan dem och staten. Staten byter bort någonting för att få någonting annat. Vad får då staten? I första hand får den legitimitet och flexibilitet i politikens implementering (Rothstein 1992). I en demokrati besitter de parlamentariska organen av naturliga skäl ett stort inflytande

över förvaltningen, men en av den moderna välfärdsstatens svårigheter ligger i att de politiska organen inte kan ha kontroll över alla de beslut som fattas inom den offentliga förvaltningen då dess förvaltning penetrerar samhället på en mängd vitt skilda områden (Rothstein 1992). Förvaltningen ställs härigenom inför höga krav på flexibilitet och situationsanpassning vilket gör att de parlamentariska organen tvingas lämna över en stor del av sitt inflytande till förvaltningen. Överlämnandet beror på begränsningar i framför allt två faktorer, *kunskap* och *tid*. Vid varje beslut krävs en specifik *kunskap* om den aktuella situationen vilket i realiteten omöjliggör ett centralt enhetligt beslutsfattande (Streeck & Schmitter 1985). Även om de parlamentariska organen hade kunskap om alla de beslut som välfärdsstaten fattar skulle den *tid* som finns inte räcka till för själva beslutsprocessen (Rothstein 1992). En mängd beslut måste således hänskjutas till förvaltningen. Den offentliga förvaltningen skapar i denna mening politik, givetvis inom vissa givna ramar, men ändå med ett stort inflytande över de små besluten (Lipsky 1980). Problemet blir då att besluten ej kan legitimeras genom politiska val, då räckvidden för det parlamentariska inflytandet genom lagar och regler är starkt begränsad (Streeck & Schmitter 1985).

Intresseorganisationerna å sin sida får inflytande över den offentliga politiken. Staten innehar normgivningsmakten och kan tillmötesgå krav som organisationerna ställer. Dessutom kan staten påverka intresseorganisationernas förutsättningar genom att ställa resurser till förfogande. En betydelsefull fördel är officiell status genom att de tillåts delta i beslutsprocessen (Öberg 1994).

Om SAF hoppar av de statliga styrelserna och man godtar bytesförhållandet som

grunden för ett korporativt system är det rimligt att anta att staten inte har fullföljt sin del av "avtalet". Antingen har de statliga styrelserna eller SAF relativt tappat i inflytande. Hypotesen blir då:

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

För att falsifiera hypotesen behövs en begreppsapparat eller modell för att "mäta" en enskild aktörs inflytande eller makt i styrelserna. I den norska *Maktutredningen* tar Gudmund Hernes upp en diskussion om maktbegreppet. Hernes tar sin utgångspunkt i traditionen som ser makt som viljeutövande, vilket skulle passa bra för en analys av SAFs ställning i styrelserna. I Hernes teori ingår sju strategier för hur makt kan ökas (Hernes 1982).

För att Hernes modell skall vara praktiskt användbar behövs vissa modifieringar då vi i det här fallet antar att makten minskar. Jag har därför valt att skriva om strategierna bakvänt, det vill säga att utifrån hans genomgång skapa "antistrategier" som talar om hur makt minskar.

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

Hernes behandlar enbart en aktörs *inflytande* och inte dess *motiv* till olika handlingsätt. För att ta med motiven i analysen måste ytterligare en dimension konstrueras innan den slutgiltiga analysapparaten spikas fast. Den av mig uppsatta hypotesen utgår från att SAF har *reagerat* på ett händelseförlopp. Den andra möjligheten är att SAF handlar *strategiskt* för att öka sitt inflytande eller undvika ett minskat inflytande. Man

vill uppnå eller undvika någonting. Om dessa två hypoteser kombineras med Hernes maktteori får vi fram 14 möjliga motiv som skall undersökas för att på så sätt underlätta ett falsifierande av tesen. Varje anti-strategi, i fortsättningen enbart kallad strategi, kan kopplas till två motiv. I framställningen följer de sedan a) som reaktion och b) som framåtblickande. Modellen redovisas i sin helhet i samband med systematiseringen längre fram. Innan det skall en sammanställning av det empiriska materialet göras.

Det ändrade perspektivet

Den statliga förvaltningspolitiken genomgick under 1980-talet stora förändringar vilket har sin upprinnelse i de två förvaltningspolitiska utredningar som presenterades. Förvaltningsutredningens *Politisk styrning – administrativ självständighet* som kom 1983 och Verksledningskommitténs *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning* 1985. De båda utredningarna är tätt sammankopplade. Förvaltningsutredningen hade inte, i motsats till Verksledningskommittén, mandat att lägga fram några förslag utan skulle enbart göra en "förutsättningslös kartläggning av nu rådande rättsliga och faktiska förhållanden och av den utveckling som lett fram hertill" (Dir. 1979:33). Förvaltningsutredningen fungerar genom det som agendaläggare åt Verksledningskommittén. Förvaltningsutredningens ordförande Daniel Tarschys satt sedan också med i Verksledningskommittén.

Förvaltningsutredningen fastslår att riksdagens och regeringens metoder att styra förvaltningen i allt större utsträckning förskjutits från materiell till strukturell styrning. Man anser att den utvecklingen sannolikt varit både nödvändig och mer ändamålsenlig

när den offentliga sektorn tilltar i volym och komplexitet. Den fråga som, enligt utredningen, återstår att diskutera var om förskjutningen av befogenheter har gått därtill att förvaltningsmyndigheterna i vissa avseenden har blivit immuna mot demokratisk styrning.

Flera av de problem som utredningen blottlägger botten i en osäkerhet om de olika offentliga organens ansvar och befogenheter vars grund finns i den folksuveränitetsprincip som stadfästes i 1974 års regeringsform. Den innebär att de offentliga beslutsbefogenheterna överlämnas stegvis från riksdag till regering och från regering till förvaltning, vilket ännu inte helt har kunnat tränga undan kvarlevorna av den gamla maktodelningsläran. Beslutskompetens har överlåtits från en nivå till en annan utan att det har konstruerats något system för redovisning och ansvarsutkrävande, vilket, enligt utredningen, bidragit till att hela ansvarsfrågan fördunklats. På flera områden råder därför en påtaglig osäkerhet om vilka rättigheter och skyldigheter som följer med olika politiska och administrativa uppdrag. Denna osäkerhet gäller särskilt förvaltningsmyndigheternas verksamheter och den beror på att styrelsernas funktion inte finns klart definierade i verksamhetsföreläggningen. Inga övergripande överväganden har gjorts, utan införandet av lekmannastyrelser har genomförts successivt med en för varje styrelse enskild lösning vilket också bidragit till att ledamotsfunktionen aldrig varit klart definierad. Subjektiva rollföreställningar varierar kraftigt mellan olika styrelseledamöter. Ansvarsförhållanden ses som oklara. Dessutom är ledamöternas förhållande till förvaltningschefen oklart.

Utredningen slår bland annat fast olika sätt att reducera förvaltningens ostyrbarhet:

Om de samlade effekterna (...) blir så starka att de politiska organens styrförmåga blir nedsatt, så kan det självfallet finnas skäl att vidta särskilda åtgärder för att stärka den demokratiska styrningen. Vad som står öppet är i huvudsak tre olika vägar: att återföra beslutskompetens till den politiska sfären och stärka dess styrkapacitet, att öka det politiska inslaget i förvaltningsmyndigheternas ledningsorgan eller att vidga samhällskontrollen underifrån genom kommunalisering eller ett ökat inslag av marknadsstyrning. (SOU 1983:39, s 106.)

Utredningen betonar att det svenska statskicket bygger på *"ett fast samband mellan styrning och ansvar"* (SOU 1983:39) och det märks tydligt att utredningen är influerad av den debatt om ostyrbarhet som fanns vid tidpunkten, inte minst genom Daniel Tarschys som hade författat flera böcker i ämnet.³ Styrbarhet och ostyrbarhet är de begrepp som sätter agendan för utredningens arbete vilket gör kontrasten med den korporativa tanken total. En grundidé i den korporativa modellen är att legitimitet för politikens implementering skapas av att olika intressen och grupper som berörs av den förda politiken också skall få delta och föra fram åsikter på den. Grunden till kontrasten ligger i olika syn på den demokratiska processen.

Den efterföljande verksamhetsledningskommittén lägger fram två modeller för hur styrningen av statliga verk skall genomföras – myndigheter med eller utan styrelser. Modellen med styrelse skall i första hand tillämpas på myndigheter som har "en från regeringen och riksdag delegerad strategisk beslutskompetens att förvalta". Förslaget innebär en ordentlig uppgradering av de

3. Se bl a Tarschys, D (1975, 1978, 1984) och Tarschys, D & Eduards, M (1975).

statliga styrelserna med avseende på både beslutsbefogenheter och ansvar.

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

Vad gällde partsrepresentationen i olika statliga styrelser ansåg kommittén

att representanter som kan anses företräda särintressen inte bör ingå i en styrelse i kommitténs bemärkelse. Styrelsen ansvarar på regeringens uppdrag för ett mandat över vilket ingen medborgargrupp eller intressegrupp bör få råda mer än någon annan. I en styrelse kan man således endast göra en avvägning mellan allmänna intressen. Särintressen eller rena partsintressen bör istället återfinnas i formellt rådgivande organ t.ex. speciella partssammansatta organ inom eller i anslutning till en myndighet. (SOU 1985:40, s 129).

Kommitténs förslag var att sådana rådgivande organ främst skulle vara aktuella på arbetsmarknadens och jordbrukets område (SOU 1985:40).

De båda förvaltningspolitiska utredningarna är inte i första hand intressanta utifrån sina förslag även om de på flera sätt ter sig revolutionerande. Det riktigt intressanta med dem är, som avsnittets titel antyder, det förändrade perspektivet på svensk förvaltning. Idén med den korporativa förvalt-

ningen grundar sig på intresseavvägning eller intressebalans. Flera olika intressen skulle komma till tals och vägas mot varandra. Styrelserna skulle inte företräda ett enskilt ägarintresse, i det här fallet staten. I de båda förvaltningspolitiska utredningarna är perspektivet annorlunda. Ett enda intresse skall styra. Förvaltningen skall vara regeringens och riksdagens lydiga hand. Förvaltningens styrbarhet ligger i centrum. Frågan som behandlas är hur förvaltningen skall kunna göras till ett så för statsmakterna lydigt instrument som möjligt. De organisationer som tidigare tagit plats i styrelserna betraktas som särintressen. Bilden är hämtad från en klassisk syn på statens helhetsansvar men stämmer också överens med näringslivets syn där styrelsens uppgift är att företräda ett enskilt ägarintresse.⁴

Förvaltning i förändring

Förvaltningsutredningarna fick efterdyningar även i praktiken. Förvaltningspolitiken lade om kurs även om ändringarna var mindre omfattande än utredningsförslaget.

I början av 1980-talet är det fortfarande *Kungl. Maj:t instruktion för arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna* från 1965 som reglerar styrelsernas befogenheter för Arbetsmarknadsverket. AMS styrelse beslutar här om viktigare författnings-, organisations-, arbetsordnings- eller tjänsteföreskriftsfrågor, samt frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse. Dessutom beslutar styrelsen om frågor om tillsättning av tjänst över lönegrad 23 på löneplan A, frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, flytt-

4. För kopplingen till aktiebolagets styrelse se Rikskontrollstyrelsens rapport (1996).

ningsskyldighet, avstängning från tjänsten eller läkarundersökning, samt andra frågor som generaldirektören hänskjuter till styrelsen. Dessutom var platserna i styrelsen explicit reserverade för de olika organisationerna (SFS 1965 Nr. 667).

Det man kan se utifrån dessa förordningar är att styrelsen hade en stor och omfattande beslutskompetens som direkt kopplades till organisationerna. Styrelsens möjligheter att besluta i olika frågor var formellt sett mycket stor, liksom möjligheten till ett mer informellt inflytande genom generaldirektörens möjlighet att hänskjuta frågor.

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

Ett grundläggande krav på förvaltningen blir då följaktligen att den fungerar som ett effektivt redskap för förverkligandet av riksdagens och regeringens intentioner. De krympande ekonomiska ramarna för den offentliga verksamheten har skärpt detta krav. Problemen kring styrbarheten ställs därmed i fokus (prop. 1986/87:99, s 17).

När det gällde lekmannastyrelsernas vara eller icke vara gjorde regeringen den bedömningen, i motsats till Verksledningskommittén, att lekmannainflytandet i de centrala statliga myndigheterna borde behållas. Styrelserna sågs som en kanal för folkviljan men skulle i huvudsak vara rådgivande. Bara i vissa väl avgränsade frågor skulle de vara beslutande eftersom det var meningslöst att ha styrelser utan reellt inflytande. Ansvar och befogenheter skulle kopplas samman vilket krävde att generaldirektören var tongivande i myndigheten något som bland annat ledde

till att han även skulle vara ordförande i styrelsen.

Intresseorganisationernas medverkan enligt "balansprincipen" förkastas, eftersom det kan skapa ett felaktigt intryck att ledamöterna är utsedda i syfte att vara intressebevakare. Om allmänintresset skall värnas genom beslut av de organ som medborgarna utsett i val kan inte hänsyn till andra intressen tillåtas upphäva den principen. I vissa speciella undantagsfall, där det ligger stora fördelar i att intresseavvägningar och samförstånd kan uppnås på myndighetsnivå, finns emellertid skäl att sätta samman styrelserna så att intressen balanseras. Sådana områden är arbetsmarknads- och jordbruksområdena. Om inte en balansering av intressena sker, skriver regeringen, kommer de oundvikliga intressekonflikterna inom myndigheternas verksamhetsområden ständigt att föras till regeringsnivå för avgöranden. Regeringen menar att trepartssamverkan på AMS erbjuder mycket stora fördelar både när det gäller möjlighet till förankring av beslut och när det gäller administrativ smidighet (prop. 1986/87:99).

I förordningar och instruktioner kan man sedan avläsa resultatet. I den gamla Allmänna verksstadgan berörs inte styrelsernas ansvar, men i den nya Verksförordningen tas styrelsens ansvar upp. Styrelsen skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. Den skall också biträda myndighetens chef och föreslå honom åtgärder som de finner motiverade. De frågor som styrelsen skall fatta beslut om är myndigheternas anslagsframställning och årsboksslut, i anledning av Riksrevisionsverkets revisionsberättelser och revisionsrapporter samt om sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner och landstingskommuner (SFS 1987:1100).

I fråga om AMS skedde den stora förändringen vad gäller dess styrelses uppgifter den 1 juli 1986, då en ny instruktion för Arbetsmarknadsverket träder i kraft. Då lyfts en hel del personalpolitiska frågor som bland annat tillsättningar, avskedanden och disciplinåtgärder bort. Detsamma gäller för vissa detaljbeslut. Tidigare hade styrelsen till exempel möjlighet att besluta enligt lagen om vissa åtgärder för att främja sysselsättning av äldre arbetstagare på den öppna marknaden. Styrelsen tillförs däremot möjlighet att besluta om mål och riktlinjer för verksamheten (SFS 1986:411, SFS 1987:1100). Möjligheten finns dock för generaldirektören att hänskjuta andra frågor till styrelsen vilket gör att styrelsen fortfarande har möjlighet till ett stort inflytande.

År 1989 togs beslutanderätten över viktiga författningsfrågor samt viktigare remissärenden bort. Samtidigt förlorade generaldirektören möjligheten att hänskjuta andra frågor till styrelsen (SFS 1988:1139). Inflytande för arbetsmarknadens parter begränsades då ytterligare.

AMS skrev själv om den nya instruktionen

AMS styrelse hade före beslutet om ny verksamhetsförordning i mitten av 1980-talet mer omfattande beslutsbefogenheter. Vid denna förändring fick AMS styrelse en i huvudsak rådgivande ställning, med huvuddelen av beslutsbefogenheterna flyttades till verksamhetschefen, AMS generaldirektör (Arbetsmarknadsstyrelsen 1992, s 215).

En liknande utveckling hade skett på länsarbetsnämnderna. Deras styrelser utses av regeringen efter förslag från AMS (SFS 1992:1046). Styrelsernas uppgifter är precis som för AMS styrelse att pröva om myndigheternas verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelserna skall dessutom biträda myndighetens chef och föreslå honom åtgär-

der som de finner motiverade. Utöver det skall de ange mål och riktlinjer för verksamheten i länet samt avgöra viktigare ärenden om samhällsstöd till arbetsgivare (SFS 1988:1139). Länsarbetsnämndernas styrelser har även den tappat i status från och med 1 juli 1986. Innan dess fanns möjligheten hos styrelserna att besluta i samtliga av länsarbetsnämndernas frågor. Mellan 1 juli 1986 och 1 januari 1989 kunde styrelserna bara avgöra ärenden om länsarbetsnämndernas organisation och arbetsformer, som inte skulle avgöras av en överordnad myndighet, viktigare remissärenden samt andra ärenden som ordföranden eller länsarbetsdirektören hänskjuter till dem. Möjligheten för länsarbetsdirektörerna att hänskjuta frågor till styrelserna tas bort 1 januari 1989. Här sker precis som på central nivå en avgörande förändring för länsarbetsnämndernas styrelser, som inte längre har någon möjlighet att delta i de mer praktiskt betonade besluten.

AMVs styrelser har alltså under 1980-talet helt tappat sin ställning. Från att ha styrts av kraftfulla styrelser med långtgående beslutsbefogenheter har verket i praktiken blivit ett enrådighetsverk. Generaldirektören och länsarbetsdirektörerna är de som har beslutsbefogenheterna och är drivande i verksamheten. Styrelserna får anses degraderade till rådgivande organ. Det är inte bara styrelsernas beslutsbefogenheter som kraftigt minskas utan det handlar också om att man lyfter bort de praktiska besluten och tillför beslut om mål och riktlinjer. Man lämnar de konkreta besluten, där parterna kunde vara pragmatiska, till förmån för beslut om övergripande mål, där det med nödvändighet måste bli ideologisk strid.

Nästa stora förändring som sker utlöses av att SAF ensidigt lämnar de centrala ämbetsverkens styrelser. Intressant är att när det gäller AMS så skapades genom regeringens

försåt den 15 juli 1992 en rådgivande nämnd vid verket (SFS 1992:919) där SAF tog plats. SAFs beslut att ta plats i den rådgivande nämnden är i sig säreget. Man går i praktiken från ett rådgivande organ till ett annat.

SAFs reaktioner och argument

SAF genomgick under 1980-talet en kraftig förändring och en ideologisk nydaning. Det verkliga avstampet för utvecklingen var organisationens andra kongress 1980. Den var betydligt mer ideologisk än den första och SAF inleder här en stark ideologisk offensiv. Organisationens deltagande i de statliga styrelserna diskuterades dock inte och frågan kan alltså inte från början ha ansetts vara varken speciellt stor eller viktig i SAFs politiska nydaning. Diskussionen började i själva verket inte förrän 1983–84. Att frågan kom upp inom SAF hade sin grund i effektivitetsanalys där man gjorde bedömningen att organisationen la ner stora resurser på att kritisera i realiteten redan fattade beslut. Man ansåg sig ligga i slutet av beslutskedjan, där möjligheterna att påverka var små. När SAF sedan tittade närmare på frågan, framträdde de mer ideologiska och principiella övervägandena. Organisationen ansåg att den offentliga sektorn var politikernas område och att de också borde ta ansvaret för den (Redbrandt 1997).

Stellan Artin, före detta SAF-representant i AMS styrelse, menar att SAFs beslut skall betraktas i relation till två olika problem, mellan vilka det pågår ett växelspel. Hur skulle man förhålla sig till representationen i de statliga styrelserna generellt och hur skulle man förhålla sig till representationen i AMS styrelse mer specifikt? Initieringen av SAFs beslut går tillbaka till en begäran 1980–81 från den borgerliga regeringen om deltagande i fängelsestraffkom-

mittén och frivårdskommittén, en begäran som hos SAF initierade en diskussion om vad organisationen lade sina resurser på. Det var startskottet till en principiell diskussion inom organisationen om vad som var statens roll och vad som var organisationernas. Samtliga styrelser drogs här över en kam. Skulle man protestera mot korporatismen generellt så ansåg SAF att man inte kunde stanna kvar i AMS styrelse som stod som dess främsta symbol (Artin 1997).

Samma år som Verksledningskommittén lägger fram sitt slutbetänkande, 1985, fattar SAF principbeslutet att deras representation i myndigheternas beslutande församlingar skall omprövas. Man skall dock kvarstå i rådgivande organ och verka som experter i förberedande faser, vilket motiverades med att det är där besluten i realiteten fattas. Organisationens representanter lämnade enbart styrelserna för Kriminialvårdsverket och Brottsförebyggande rådet, men så mycket mer hände inte (DeGeer 1992).

Fem år senare, 1990, beslutade SAF att dra tillbaka sina representanter från samtliga statliga beslutande församlingar med undantag av Arbetsmarknadsdomstolen, Försäkringsdomstolen samt AP-fondernas styrelser. Året efter bestämdes att detta skulle ske vid årsskiftet 1991/92 vilket också genomfördes (DeGeer 1992). Att man stannade kvar i de två domstolarna och i AP-fonderna berodde på skilda skäl. När det gällde domstolarna är det två argument som har framkommit. För det första ansåg SAF att parternas representanter i domstolarna inte i formell mening var partsföreträdare utan domare.⁵ För det andra dömer Arbets-

5. Hur empiriskt förankrat detta är går att diskutera men SAF menar att deras representanter flera gånger har gått emot organisationens intresse.

marknadsdomstolen i frågor om avtalstolkning på arbetsmarknaden. SAF menade att det enbart är de som var med och skrev avtalen som kan tolka dem. När det gäller AP-fondernas styrelser är argumentet, att dessa inte är myndigheter i den meningen, att de fattar beslut som berör organisationens delägare (Redbrandt 1997).

Anledningarna till att SAF drog tillbaka sina representanter är flera. Man motiverade det inte med några negativa erfarenheter, det vill säga att politiken hade blivit sämre på grund av parternas deltagande. Det fanns heller inga krav från delägarna – snarare såg många av dem med oro på SAFs deklARATIONER (DeGeer 1992). Intressant är även att SAFs argumentation mot att delta blir allt kraftigare och organisationens vanda att delta i styrelserna blir allt större, ju mindre inflytande styrelserna och organisationen får. Det tyder på att SAF känt sig mer och mer pressat att dra tillbaka sina representanter från styrelserna. Man behåller också sina representanter i de organ vars inflytande inte hade minskat, som Arbetsdomstolen.

Hur motiverade SAF avhoppet? Ett flertal olika motiv har framkommit. De kan sorteras in i tre grupper även om argumenten i viss mån överlappar varandra.

1. Ideologiska argument. Det vill säga argument som har att göra med organisationens syn på demokrati och organisationernas roll i en sådan. De argument som återfinns här är:

- De partssammansatta styrelserna är farliga eftersom det är oklart hos vem ansvaret ligger (Tunhammar 1991). Politiker måste ta helt och fullt ansvar för politiska beslut (Tunhammar 1991 & Ds C 1986:4).

- Systemet är odemokratiskt. Organisationerna skall stå fria och framföra sina synpunkter i en öppen samhällsdebatt, men de skall inte göra anspråk på att deras intresse

är det enda eller det viktigaste som skall tillgodoses genom myndigheternas beslut. Skiljelinjen mellan politiken och organisationerna suddas ut och därmed försvagas demokratin (Tunhammar 1991, Laurin 1991a & Ds C 1986:4).

2. Argument av saklig karaktär. Det vill säga argument som har att göra med förhållandena i styrelserna.

- Gisslansituationen för SAFs ledamöter. Ramarna för deltagandet i styrelserna är utformade på ett sådant sätt att de står i strid med SAFs intressen, vilket leder till ett otillfredsställande resultat (Laurin 1991a & DeGeer 1992). Då det som styrelseledamot är svårt att vara lojal både mot myndigheten och den egna organisationen riskerar organisationerna att myndigheterna får representanter i organisationerna och inte tvärtom (Tunhammar 1991).

- Makten över dagordningen. Ledamöterna måste använda stor del av sin tid åt förberedelser och deltagandet i utredningar, vilket gör att myndigheterna i stor utsträckning avgör hur organisationernas resurser används. SAF har sysslat för mycket med sådana frågor som myndigheterna och inte företagen tycker är viktiga. Nyttänkande och utveckling hämmas (Laurin 1991a & Tunhammar 1991).

- Mycket arbete läggs ner på att medverka i styrelserna, samtidigt som representanterna har små möjligheter att direkt påverka besluten. Att sitta med i en myndighetsstyrelse är ett ineffektivt sätt att arbeta (Tunhammar 1991).

- SAF har många gånger fått dela ansvaret för någonting man har varit emot och dessutom har det funnits liten möjlighet att påverka i styrelserna. I ett samhälle som man vill förändra på avgörande punkter vill man stå fri och obunden gentemot den offentliga maktapparaten (Laurin 1991b).

• Det är en väldigt kostsam hantering och man hade inte möjlighet att påverka (Laurin 1991b, DeGeer 1992 & Tunhammar 1991a). Den offentliga beslutsprocessen hade förändrats. Allt fler beslut var i realiteten fattade tidigt under beredningen. De formellt beslutande organen minskade i betydelse (DeGeer 1992). SAF påpekar också i sitt remissvar till Verksledningskommitténs betänkande att det inte finns ett sådant utrymme för strategiska beslut, som är en förutsättning för styrelsearbetet, i myndigheterna. Genom den ytterligare ökade politiska styrningen som kommittén föreslår, och som SAF tillstyrker, begränsas ytterligare denna möjlighet (Ds C 1986:4).

3. Strategiska argument. Förutsättningarna för att något skall kallas strategiskt är att det har en mera långsiktigt och övergripande karaktär. Det enda argumentet som framkommit är att SAFs tillbakadragande skulle ifrågasätta LOs och Tjänstemännens Centralorganisations (TCOs) ställning i styrelserna samt underminera deras auktoritet (DeGeer 1992).

Tyngdpunkten hos argumenten ligger som synes på den sakliga sidan. Också de ideologiska argumenten betonas, även om man kan fråga sig vilken styrka de hade. Både Artin och Redbrant menar dock att man inte skall underskatta det ideologiska principresonemanget. SAF är en organisation som lägger stor vikt vid den typen av argument. Jag gör ändå den bedömningen att ideologin skall ses som en tröskel. Det beror på att de kommer in i processen först efter en effektivitetsanalys. Utträdet ur organen sker dessutom vid olika tidpunkter där de organ som är minst viktiga för organisationens kärnverksamhet lämnas först. SAF sitter dessutom fortfarande kvar i en del korporativt sammansatta organ som dessutom inte berördes av förändringarna i verks-

styrelserna. Uttalanden från organisationen tyder också på att man är betydligt mer pragmatisk än vad man egentligen vill framstå som. Till exempel sade SAFs vice VD Christer Elmehagen i samband med att SAF gick in i Arbetsrättskommissionen 1995:

Den nya arbetsrättskommissionen är korporativism i full blom. Men när regeringen erbjuder SAF att vara med och förbättra något gammalt och dåligt så ska vi ta chansen. (...) Vad är alternativet? Att någon annan får uppdraget eller att det inte blir några förändringar alls? Nej, just nu måste SAF vara pragmatisk och se mer till nyttan än till principerna (Elmehagen 1995).

Det är inflytandets storlek och inte principerna som sätts först. Enligt min mening skall organisationens principiella och ideologiska ståndpunkt ses som en tröskeleffekt. För SAF fungerar den som en väldigt låg tröskel, vilket gör det lätt för organisationen att lämna styrelserna.

Systematisering

Efter denna kronologiska genomgång av händelserna sedan 1980-talets början skall jag nu använda den analysapparaten som delvis beskrevs i artikelns början. Meningen är att först gå igenom de sju strategierna som sedan följs av de två motiv som härrör ur respektive strategi. Det är tänkt att strategierna skall användas till att analysera styrelsernas och SAFs förändrade inflytande. Motiven däremot fokuserar på de motiv SAF haft för sitt agerande. Motiven söker sin bakgrund i a) en reaktion från organisationen på förändringar i styrelserna och b) ett mera framåtblickande strategisk handlande.

Strategi 1

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

Det som ”de andra”, staten och LO, kontrollerar är politikens implementering och därmed stora resurser. Enligt strategi 1 skulle således SAF fått ett ökat intresse för detta. Att något sådant skulle ha inträffat finns det inga belägg för, men inte heller för motsatsen. Å ena sidan torde en ökad internationalisering och avreglering ha minskat betydelsen av arbetsmarknadspolitik. Å andra sidan ligger fortfarande de områden som AMV kontrollerar på ett för SAFs verksamhet centralt område. Det man kan säga är att det saknas belägg för att SAFs beroende av den offentliga politiken skulle ha ökat.

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

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

SAF har inte på något sätt visat ett direkt ointresse för att påverka implementeringen av politiken, speciellt inte inom organisationens huvudområde, arbetsmarknaden. Man har till exempel, i samband med remissvaret till Verksledningskommittén, föreslagit rådgivande organ med befogenheter i klass med en styrelse (Ds C 1986:4). Intresset för att även efter sitt utträde ur styrelserna vilja delta i rådgivande organ tyder på att organisationen fortfarande är intresserad av det staten kontrollerar. Det man har kritiserat från SAFs sida är framförallt sättet som inflytandet har skett på, inte att det har skett. Inte heller visar SAFs argument för utträdet på en sådan koppling. Organisationen för egentligen aldrig den här typen av diskussion, det vill säga att man anser sig för beroende av staten eller LO.

Motiv 1.b. *SAF lämnar styrelserna för att minska sitt beroende av LO och staten.*

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

Motivet, att man ville försvaga LOs ställning, har från SAFs sida framkommit som ett mål i sig, vilket den tidigare redovisningen pekar på. I alla fall ville man minska sitt beroende av LO och indirekt det beroendeförhållande till staten som organisationen fick genom LOs ställning i styrelserna. Ett motiv till att man lämnade styrelserna som framkommit från SAF var alltså organisationens beroende av LO. Några motsvarande tendenser vad gäller staten finns inte. Intressant är också att utvecklingen i styrelsen ligger i linje med resonemanget. SAF förlorade relativt makt främst genom att andra arbetsgivarrepresentanter kom in i styrelserna. Dessutom hade dessa representanter på regionalt plan ofta en anknytning till det socialdemokratiska partiet genom sin ställning som landstings- eller kommunalråd. SAF blev på det sättet mer beroende av LO/SAP-blocket, vilket gör ett sådant agerande mer fördelaktigt.

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

Strategi 2

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

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

Motiv 2.a. *SAF skulle här då reagerat på att man tappat kontrollen över sina medlemmar och förlorat förmågan att legitimera implementeringen av politiken.*

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

Motiv 2.b. *SAF lämnar styrelserna för att undvika att tappa kontrollen eller öka kontrollen över det LO och staten är intresserade av.*

Inget av de argument som framkommit tyder på att någon oro över SAFs deltagande i myndighetsstyrelserna eller att organisationen riskerade att få ett sådant problem om man fortsatte att delta. Således tyder inget på att motivet följts.

Strategi 3

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

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

Frågan är alltså om det föreligger ett kausalt samband mellan statens förändring av styrelsernas befogenheter samt sammansättning och SAFs avhopp – var det statens tanke med förändringen att tvinga SAF, och på lång sikt arbetsmarknadens parter, ut ur styrelserna? De motiv som staten framför tyder inte på det, snarare på motsatsen. Statens syfte var att öka styrningen av förvaltningen vilket i sin tur var en följd av statens förändrade perspektiv. SAFs utträde ur styrelsen blev på det sättet en ”unintended consequence” (Elster 1989) av statens beslut.

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

Motiv 3.a. *SAFs tillvägagångssätt skulle i så fall vara en reaktion på att staten fått ett minskat intresse för det SAF kontrollerar.*

Det har inte framkommit i SAFs motivering att man direkt har hänvisat till statens minskade intresse för det organisationen kontrollerar.

Motiv 3.b. *SAF lämnar styrelserna för att få LO och staten mer intresserade av det man kontrollerar.*

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

Strategi 4

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

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

Motiv 4.a. *SAFs handlande skulle då vara en reaktion på att dess "motståndare" ökade*

sitt inflytande över det som SAF är intresserat av, det vill säga politikens implementering.

Motivet har framkommit från SAF. Organisationen anser att dess inflytande har varit alldeles för dåligt. I sitt remissvar till Verksledningskommittén hänvisar SAF också explicit till att den politiska styrningen är så stor att det i styrelserna inte finns utrymme för strategiska beslut, som de anser är en förutsättning för styrelsearbete (Ds C 1986:4). Bilden bekräftas av Redbrandt som menar att man kritiserade i realiteten redan fattade beslut i styrelserna (Redbrandt 1997). Motivet är således relevant för att beskriva SAFs utträde ur de statliga ämbetsverkens styrelser.

Motiv 4.b. *SAF lämnar styrelserna i syfte att försvaga andras position, det vill säga försvaga statens och LOs kontroll.*

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

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

Strategi 5

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

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

Motiv 5.a. *Det skulle då vara en reaktion på att villkoren för bytet, legitimitet mot inflytande, ändrades till SAFs nackdel.*

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

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

Motiv 5.b. *SAF lämnar styrelserna för att förändra villkoren för bytet.*

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

Strategi 6

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

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

Helt klart är att dagordningen förändrades genom 1987 års verksledningsbeslut, till det sämre för SAF, och att SAF förspråkade en friare dagordning i remissvaret till Verksledningskommittén.

Det var inte bara så att beslutsbefogenheter togs bort från styrelserna. I viss mån, dock inte i motsvarande omfattning, tillfördes också beslut. Det var beslut om mål och riktlinjer för verksamheten. De tidigare mer praktiska besluten ersätts av mer övergripande mål vilket gjorde att det med nödvändighet måste bli ideologisk strid. Det blev alltså svårare att komma överens vilket även det minskade SAFs inflytande. Sämre beslutsbefogenheter och svårare att komma

överens visar på att strategin försämrar SAFs situation i styrelserna.

Motiv 6.a. *SAFs beslut skulle då vara en reaktion på att de frågor som beslutas i styrelserna förändras till SAFs nackdel.*

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

Ytterligare ett argument från SAF som framkom i debatten kring utträdet var det kring problemformuleringsprivilegiet. Organisationen menar att den genom sitt deltagande i olika korporativa arrangemang kände att, även om den hade inflytande på de frågor som diskuterades, den inte hade inflytande på vilka frågor som diskuterades. Utträdet ur styrelserna sågs som ett led i att ändra på det. Frågan om SAF här lyckades att få inflytande är relativt komplicerad. När man i remissen till Verksledningskommittén föreslår rådgivande organ med större möjlighet att initiera frågor, stödjer det tesen att SAF uppfattat problemformuleringsprivilegiet som ett problem. Klart är att organisationen var missnöjd med det inflytande man åtnjöt i styrelserna vilket bekräftar motivet.

Motiv 6.b. *SAF lämnar styrelserna för att ändra på dagordningen.*

Resonemang är likartat som när det gäller motiv 5.b. Om man ej är med kvittar det om dagordningen förändras.

Strategi 7

En aktör kan få sin makt minskad genom att vilka som skall vara med i uppgörelsen förändras. Strategin har också inträffat. De offentliga arbetsgivarna har beretts plats i styrelserna vilket har vridit makten från axeln LO-SAF till att mer omfatta samtliga organisationer på arbetsmarknaden. SAFs ställning har förändrats på två sätt. För det första är man

inte längre ensam om att företräda arbetsgivarintressen, för det andra riskerar man att bli nedröstad om en fråga drivs så långt som till votering med tanke på att de offentliga arbetsgivarna ligger närmare facken i frågor som är viktiga för de privata arbetsgivarna. Det har tillkommit fler aktörer i uppgörelsen vilket i sin tur har lett till ett minskat inflytande för SAF.

Motiv 7.a. *SAFs handlande skulle då vara en reaktion på att fler aktörer tillkommit i styrelserna.*

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

Motiv 7.b. *SAF lämnar styrelserna för att ändra på vilka som skall vara med i uppgörelsen.*

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

Sammanfattning och slutsatser

Systematiseringen visar att SAFs inflytande i de statliga styrelserna drastiskt har sjunkit. Styrelserna har avlövat på sina beslutsbefogenheter samtidigt som fler arbetsgivarorganisationer har kommit in. Både SAFs absoluta och relativa inflytande har minskat till följd av politiska beslut. Statens kontroll, vilket inte är liktydigt med parlamentarisk kontroll, över arbetsmarknadspolitikens implementering har ökat främst genom att Arbetsmarknadsverkets tjänstemän har tillförts

mer makt. Villkoren för bytet och dagordningen förändrades också till SAFs nackdel samtidigt som fler aktörer tillkom.

Mönster man kan utläsa är att de motiv som handlar om att SAF reagerat på ovanstående förändringar överväger. Enbart ett motiv behandlar ett mer framåtblickande perspektiv än en reaktion och det är möjligheten att man genom tillbakadragandet från styrelserna skulle försvaga LOs ställning. Annars handlar SAFs motiv mest om styrelsernas och organisationens begränsade inflytande. SAFs minskade inflytande kan hänvisas till flera olika strategier. De motiv som framkommit från SAFs sida visar med klarhet på att man har ansett sig bunden till en politik som man till stora delar inte står bakom. Utträdet kommer vid en tidpunkt med stora förändringar av styrelsernas beslutsbefogenheter. I SAFs redovisade motiv ingår just det minskade inflytande i styrelserna som en av huvudanledningarna till organisationens utträde. Man har alltså från SAFs sida mycket väl insett att organisationen fått allt mindre att säga till om.

Andra argument som framkommit är främst den ideologiska övertygelsen. Trots att jag hittills redovisat SAFs minskade inflytande som en av huvudorsakerna till arbetsgivarorganisationens avhopp kan man inte bortse från ideologins betydelse. Denna fungerar som en tröskeleffekt. Genom organisationens ideologi, som innehåller ett visst mått av skepsis mot den offentliga sektorn, hade organisationen en mycket låg tröskel-effekt när det gällde att dra sig ur samarbetet. Att ideologin kan betraktas som en tröskel mer än som en förklaring till organisationens utträde bekräftas av att ett mönster utkristalliseras när man betraktar kronologin. De styrelser som för SAF betyder minst lämnar man redan 1985. Här ingår Brottsförebyggande rådet och Kriminalvårdsverkets

styrelse. Dessa torde spelat en underordnad roll för organisationen. När SAF sedan lämnar resten av de statliga styrelsen sitter man ändå kvar i Arbetsmarknadsdomstolen, Försäkringsdomstolen och AP-fondernas styrelser. Gemensamt för dessa organ är att deras befogenheter inte har berörts av den omdaning som annars skett av förvaltningen under 1980-talet och att samtliga dessutom borde spela en stor roll för en arbetsgivareorganisation. SAF har dock genom den existerande ideologiska framtoningen betydligt lättare att hoppa av de statliga styrelserna än någon annan av organisationerna som ingick i AMS styrelse, det vill säga att tröskeln för ett utträde var lägre för SAF än för de andra organisationerna. Det som initierar frågan för organisationen är en effektivitetsanalys även om ideologin efter det får betydelse.

I den svenska modellen inräknas ofta den svenska korporatismen som en av hörn-pelarna. Att företrädare för olika intressen kan mötas och skapa en samsyn på frågor som berör deras medlemmar. Jag har visat att förvaltningspolitiken i början av 1980-talet ändrade perspektiv till att mer inrikta sig på förvaltningens styrbarhet. Förvaltningen skulle fungera som politikernas förlängda arm. En oförutsedd konsekvens av det blev att parternas inflytande minskade drastiskt under decenniet och SAFs inflytande minskade relativt sett mer än deras huvudmotpart, LO. Allt mer av styrelsernas forna befogenheter fördes över till general- och länsarbetsdirektörer.

På grund av att staten inte höll sin del av det "korporatistiska kontraktet" tvingades SAF att omvärdera sin roll i styrelserna. Den huvudsakliga orsaken till att SAF lämnar de statliga ämbetsverkens styrelser är att man har fått sitt inflytande i dem kraftigt försämrat. Deras möjlighet att påverka politikens implementering har under hela 1980-

talet reducerats. Processen kan dock sägas ha påbörjats en bit in på 1970-talet. Statens förändring av styrelsernas förutsättningar har i realiteten gjort det allt för olönsamt för SAF att deltaga i AMVs styrelser. Kostnaderna i förhållande till intäkterna blev allt för höga när SAF förlorade i inflytande både i absoluta och reella termer, speciellt med åtanke av organisationens låga tröskel för ett utträde. Staten tvingar alltså mer eller mindre organisationen att lämna styrelserna. Den i början uppställda hypotesen bekräftas.

Artikeln visar att när korporativistiskt sammansatta organ töms på innehåll så faller de ihop. Staten har genom sitt agerande återtagit inflytande över arbetsmarknadspolitiken främst genom att AMVs tjänstemän kommit i åtnjutande av ett ökat inflytandet. Det är emellertid en problematisk situation. Nu skall parlamentet ensamt stå för politikens legitimitet samtidigt som förtroendet för de parlamentariska institutionerna minskar i allt högre takt. Dessutom har den situationsanpassning som organisationerna deltagande skapat försvunnit samtidigt som AMV utsätts för ett allt större tryck under massarbetslöshet och nedskurna anslag.

Referenser

- Arbetsmarknadsstyrelsen (1992) *Arbetsmarknadspolitik i förändring. En grundläggande bok om arbetsmarknadspolitikens villkor*. Allmänna förlaget, Örebro.
- Artin, S (1997) Intervju 970421, direktör på SAF och fd SAF-representant i AMS styrelse.
- Bergström, J (1997) *Korporatismens död – Svenska Arbetsgivareföreningens avhopp från ämbetsverkens styrelser*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 18. Statsvetenskapliga institutionen. Uppsala universitet. Uppsala.
- DeGeer, H (1992) *Arbetsgivarna. SAF i tio decennier*. Svenska Arbetsgivareföreningen, Stockholm.
- Dir. 1979:33, *Tilläggsdirektiv till förvaltningsutredningen* (B 1977:01).
- Ds C 1986:4, *Remissyttrande över verksledningskommitténs betänkande* (SOU 1985:40).
- Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. En sammanställning från civildepartementet*. Liber Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Elmehagen, C (1995) SAFs vice VD, "SAF tar nya tag för arbetsrätten." I *SAF-tidningen*. Nr. 11.
- Elster, J (1989) *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hernes, G (1982) "Om maktbegreppet." I *Maktutredningen*. Slutrapport. NOU 1982:3. Universitetsförlaget, Oslo.
- Laurin, U (1991a) "Farväl till översättheten." I *Farväl till korporatismen!* Svenska Arbetsgivareföreningen, Stockholm.
- Laurin, U (1991b) Intervju i Olivecrona, G, *Samtal med Ulf Laurin*. T. Fischer & Co, Stockholm.
- Lipsky, M (1980) *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York.
- Panitch, L (1980) "Recent theorization of corporatism. Reflections on a growth industry." *British Journal of Political Science*. Vol 31. s. 159–187.
- Redbrandt, L-G (1997) Intervju 970219, Länskontorchef Svenska Arbetsgivareföreningen, Västmanlands län och tidigare utredare av korporatismfrågan.
- Regeringens proposition (1986/87:99) *Om ledningen av den statliga förvaltningen*.
- Riksrevisionsverket (1996) *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*. RRV 1996:50. Riksrevisionsverket, Stockholm.
- Rothstein, B (1992) *Den korporativa staten. Interesseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Nordstedts, Stockholm.
- SFS 1965 Nr. 667, *Kungl. Maj:ts instruktion för arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna*.
- SFS 1986:411, *Förordning med instruktion för arbetsmarknadsverket*.
- SFS 1987:1100, *Verksförordning*.
- SFS 1988:1139, *Förordning med instruktion för arbetsmarknadsverket*.
- SFS 1992:919, *Förordning om ändring i förordningen (1988:1139) med instruktion för Arbetsmarknadsverket*.
- SFS 1992:1046, *Förordning om ändring i förordningen (1988:1139) med instruktion för arbetsmarknadsverket*.

- SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*. Betänkande av förvaltningsutredningen. Stockholm.
- SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*. Huvudbetänkande från Verksledningskommittén. Stockholm.
- Streeck, W & Schmitter, P C (1985) "Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order." I Streeck, W & Schmitter, P C (Ed.) *Private Interest Government*. Sage Publications, London.
- Söderlind, D & Pettersson, O (1988) *Svensk förvaltningspolitik*. Andra upplagan. Diskurs, Uppsala.
- Tarschys, D & Eduards, M (1975) *Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*. LiberFörlag, Stockholm.
- Tarschys, D (1975) "De offentliga utgifternas tillväxt: nio förklaringsstyper." I Tarschys, D m fl, *Offentlig sektor i tillväxt*. SNS, Stockholm.
- Tarschys, D (1978) *Den offentliga revolutionen*. LiberFörlag, Stockholm.
- Tarschys, D (1984) "Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen." I Frängsmyr, T m fl (red.) *Kan Sverige styras? Att förstå och styra samhället*. SNS, Stockholm.
- Tunhammar, G (1991) "Ett skapande trendbrott." I *Farväl till korporatismen!* Svenska Arbetsgivareföreningen, Stockholm.
- Öberg, PO (1994) *Särintresse och allmänintresse. Korporatismens ansikte*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, Uppsala.