

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Asplund, Christer, Makt- och inflytandeproblematik belyst av
beslutsprocessen angående UKAS 1

Westerhult, Bo, Organisations- och beslutsstrukturen i de svenska
centrala verken

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Folkomröstningen och presidentvalet i Frankrike 1969. Av *Lennart Lundquist*
Latinamerika — en politisk översikt. Av *Lars Zanderin*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Robert A. Dahl, Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent.

Anm. av Joseph B. Board, jr

Anthony Downs, Inside Bureaucracy. Anm. av Lennart Lundquist

3 1969

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Professor Pär-Erik Back, Umeå

Redaktör för avdelningen Litteraturgranskningar

Professor Carl Arvid Hessler, Uppsala

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt
professorerna Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Fil. lic. Lennart Lundquist, Lund

Tidskriften utkommer med fyra häften om året
och tryckes med bidrag från Statens Råd för Samhällsforskning

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts Expedition, Lund
(postgiro nr 27 95 65)

Prenumerationspriset för 1969 är 38 kr. Pris för enstaka häfte 12 kr.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
genom hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Fack, 220 05 Lund 5, tel. (046) 11 99 76

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan
förbjudes

Lund i januari 1969

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Asplund, Christer</i> , Makt- och inflytandeproblematik belyst av beslutsprocessen angående UKAS 1	249
<i>Westerhult, Bo</i> , Organisations- och beslutsstrukturen i de svenska centrala verken	275

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Folkomröstningen och presidentvalet i Frankrike 1969. Av <i>Lennart Lundquist</i>	307
Latinamerika — en politisk översikt. Av <i>Lars Zanderin</i>	312

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Robert A. Dahl</i> , Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent. Anm. av Joseph B. Board, jr	317
<i>Anthony Downs</i> , Inside Bureaucracy. Anm. av Lennart Lundquist	319

MAKT- OCH INFLYTANDE- PROBLEMATIK BELYST AV BESLUTS- PROCESSEN ANGÅENDE UKAS 1

AV CHRISTER ASPLUND

I. Inledning

Knappast något universitetsreformförslag har lett till sådana våldsamma debatter som det förslag till fasta studiegångar, som i april 1968 lades fram av universitetskanslersämbetets arbetsgrupp för fasta studiegångar m.m., populärt kallad UKAS.

Föreliggande uppsats är emellertid ej avsedd att refererar denna omfattande debatt. Istället skall den för statsvetaren så väsentliga *makt och inflytandeproblematiken* belysas, m.h.a. en avgränsad del av UKAS-behandlingen. Uppsatsen bör därför ses som ett anspråklöst försök att med en konkret beslutsprocess åskådliggöra rimligheten i den s.k. inflytandeteori som skall presenteras.

Denna uppsats ingår inte i något större arbete. Min förhoppning är emellertid att den skall ge impulser åt andra att närmare granska den politiska beslutsprocessen och förvaltningsapparatusens arbetssätt, vilka påstås vara uttryck för våra s.k. »demokratiska spelregler». Sådana studier måste emellertid kompletteras med teoretiska resonemang och definitioner av begrepp som makt och inflytande. Om den teoretiska ramen nonchaleras, kommer förståelsen av beslutsprocesserna ej att öka och frågan kvarstår: vem styr oss?

Under rubriken »Vem styr oss?» har Torgny Segerstedt, en av de flitigaste vedersakarna av UKAS, på följande uttrycksfulla sätt knutit ihop UKAS med makt- och inflytandeproblematik:¹ »Det finns väl en och annan blåögd studentpolitiker som alltjämt tror att UKAS-reformen är studentvänlig. Det är en illusion: studenterna blir harar, de akademiska lärarna drevkarlar, vilka som är de bålde jägarna vet jag inte säkert — det kan man diskutera. Det må vara att sjutton familjer äger oss, att po-

¹ Segerstedt, T., Vem styr oss — bank eller byrådirektörer? GHT d. 11.3 1968.

litikerna planerar för oss, men kvar står frågan: vem styr oss? Är det storfinansens bankdirektörer, politikens planerare eller verkens byrådirektörer?»

Meningen är inte att här avslöja »de bålda jägarna». Vad som i stället skall diskuteras är hur »jaktmetoderna» på de inflytelserika eventuellt kan förbättras.

II. Teoretisk översikt

Under senare år har en lång rad case-studies företagits angående samhällets olika beslutsprocesser. Tyvärr har dessa studier utmärkts av en viss brist på generalisering. En av orsakerna till detta är, att det saknas en mer allmän teori med en terminologi, som skulle kunna etablera mer systematiska jämförelser mellan olika case-studies. Bland hindren för utvecklandet av en sådan teori må framhållas bristen på enighet angående användningen av begreppen makt och inflytande. Dessa begrepp har olika innebörd i nästan alla studier med anknytning till beslutsprocesser. Många gånger är begreppen så oklart formulerade, att man utan risk skulle kunna byta ut det ena mot det andra.²

Samma år som dessa tankegångar framfördes i *American Political Science Review*, sammanfattade Robert A. Dahl i *Modern Political Analysis* sina synpunkter på denna problematik. Han skrev: »Makt och inflytande är två nyckelbegrepp vid all systematisk politisk analys. Underligt nog har först på senare tid analyser med dessa begrepp gjorts, delvis p.g.a. att allvarliga försök inte har företagits i syfte att formulera begreppen stringent nog för att användas vid mer systematiska studier.»³

Av det ovan anförda kan utläsas enighet på två punkter:

- Att begreppen makt och inflytande intar en synnerligen central position vid politisk analys. David Singer vill t.o.m. gå så långt som att hävda, att för de studerande i statskunskap är många gånger makt av samma betydelse som kapital för ekonomen.⁴
- Att bristen på stringens vid begreppsdefinitionerna är otillfredsställande. Bachrach och Baratz understryker att »vetenskapsmännen däri-genom själva skapar sig ett svårt handikapp».⁵

² Bachrach, Baratz, *Decisions and Nondecisions: an Analytical Framework*, *American Political Science Review*, 1963, s. 632.

³ Dahl, R., *Modern Political Analysis*, s. 39.

⁴ Singer, D., *Inter-Nation Influence: A Formal Model*, *American Political Science Review*, 1963, s. 420.

⁵ Bachrach, Baratz, a.a., s. 632.

I florán av definitioner av statsvetenskaplig respektive sociologisk karaktär av begreppen makt och inflytande kan man mer eller mindre klart utläsa två definitionsmönster. Det är möjligt att ur denna flora utläsa dels *explicita* dels *implicita definitioner*. Den senare typen, vilken är den vanligast förekommande, karaktäriseras av att »de är inbyggda i texten, underförstådda eller rentav på ett avsiktligt dolt sätt anger innebörden i ett givet uttryckssätt».⁶

Ofta får man alltså nöja sig med att mellan raderna sluta sig till vad författaren menar med begreppet. Man deklarerar inte öppet sitt val av språkbruk. Det gör man däremot i den *explicita definitionen*. »Det formella skrivsättet för en explicit definition är detta: $A_{Def.} = A'$, men ofta går det enklare till och författaren anger i så klara ord som möjligt, vad han menar med det eller de centrala begrepp, som ingår i hans formuleringar.»⁷

Som lätt inses måste en strävan i riktning mot att vara så explicit som möjligt främja klarhet och öka möjligheten att jämföra data från olika undersökningar. Tilläggas bör, att samhällsvetenskaperna speciellt måste tänka på att använda *explicita definitioner*, då många av dessa termer är hämtade direkt från vardagsspråket.

De *explicita definitionerna* tenderar emellertid alltför ofta att bli vad Öste kallar »normativa» eller »stipulativa» definitioner. Därmed avses definitioner, som får karaktären av övertalningar eller deklARATIONER om att begrepp skall eller snarer *bör* användas på ett bestämt sätt. De två huvudtyperna, explicit och implicit definition, kan belysas med ett par konkreta definitionsexempel.

Ett exempel på den s.k. *normativa, explicita definitionen* återfinns hos Nils Elvander när han, efter en längre polemik mot David B. Trumans definitionskonst i *The Governmental Process* och Yaleprofessorn Joseph La Palombaras inflytandedefinitioner i *Interest Groups in Italian Politics* konstaterar att »politiskt inflytande *borde definieras* (egen kursivering) som en relation mellan intressegruppen A och den beslutande instansen B, där A förmår B att handla på ett sätt som B annars inte skulle göra».⁸

I en studie över John F. Kennedy och hans makt tillhandahåller författaren, Richard E. Neustadt,⁹ ingen entydig definition av vad han inkluderar i begreppet makt. Endast mer i förbigående ger han en vag an-

⁶ Öste, M. B., Forskningsrapport nr 6: Om termer, begrepp och definitioner. Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet (mångfaldigad stencil) 1966.

⁷ Öste, a.a., s. 25.

⁸ Elvander, N., Intressegruppers politiska inflytande, *Sociologisk Forskning* 1965: 2, s. 104 ff.

⁹ Neustadt, R., *Presidentens makt*, s. 22.

tydan om att han ser makten som en funktion av förmågan att övertyga. Denna typiskt implicita definition har kanske relevans just i Neustadts egen studie. Sannolikt har författarens egen ambition inte varit att generalisera studiens resultat till andra områden. I en lätt polemisk artikel i *Statsvetenskaplig Tidskrift* framhåller Terry Carlbom, att Neustadts användning av begreppen makt och inflytande, tyder på att författaren endast strävat efter tillspetsade och slagkraftiga formuleringar och »därmed har också begreppen blivit mer suddiga än de med nödvändighet behöver vara».¹⁰

Inom ramen för denna uppsats kan inga lösningar eller mer fundamentala bidrag presenteras för utvecklandet av begreppsapparaten. Tyvärr måste denna studie, som så många andra, efter en inledande diskussion av de förhärskande definitionsmönstren välja ut på ett common-sense-artat sätt det eller de begrepp och definitioner, som förefaller intressanta att använda. Visserligen får därmed de valda begreppen i studierna en ad-hoc-karaktär med därmed följande låg generaliseringsgrad, men man uppnår i alla fall fördelen av intressanta »arbetsdefinitioner». Ambitionen får dock inte vara så låg, att man helt nonchalerar de egna begreppsdefinitionernas relationer till övriga arbeten. Saknas den ambitionen hamnar man lätt i en journalistisk ansats av typ Åke Ortmarks *Maktspelet i Sverige*.¹¹ Emellertid kanske den utpräglade teoretiska ansatsen, den andra extremen, inte heller har så mycket att bidra med vid formulandet av »arbetsdefinitioner». Vid statsvetenskapliga diskussioner om begreppen makt och inflytande brukar yaleprofessorn Harold D. Lasswells arbeten räknas till de teoretiska standardverken.¹² Några uppslag till »arbetsdefinitioner» tillhandahåller emellertid inte hans teoretiska resonemang. Några som helst metoder att mäta vare sig makt eller inflytande går ej att utläsa. Inte ens några mer stringenta kriterier på hur makt i realiteten skall kunna särskiljas från inflytande, kan utläsas ur det anförda verket.

I den redan nämnda artikeln av Terry Carlbom framförs kritik mot Lasswells brist på »arbetsdefinitioner» samtidigt som författaren efterlyser användbara analytiska instrument för att »ta itu med svårigheterna när det gäller ett av statsvetenskapens huvudproblem — att mäta inflytande».¹³ Carlbom inskränker sig emellertid inte till kritik av Lasswell. Han presenterar i sin artikel en syn på inflytandeproblematiken, som skall tas till utgångspunkt för det vidare resonemanget. Carlboms artikel ligger därför delvis till grund för det avsnitt som följer.

¹⁰ Carlbom, T., *Makt och inflytande — bidrag till en begreppsapparat*, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1967: 4, s. 274.

¹¹ Ortmark, Å., *Maktspelet i Sverige — ett samhällsreportage*, se särskilt s. 17 f.

¹² Lasswell, H. D., & Kaplan, A., *Power and Society*.

¹³ Carlbom, a.a., s. 275.

III. Några begreppsbestämningar

Begreppet *makt* knyter Carlbom till *beslutanderätt*. Därmed menas att maktbegreppet är direkt förknippat med *kontroll*; en otvetydig kontroll över eller innehav av en position, som är centrum för en styrningsprocess. Makt skall vidare alltid utmynna i administrativa påbud eller order som blir åtlydda. Mot denna bakgrund föreslår han att begreppet makt reserveras för statsmakternas räkning.

Uppmärksamheten riktas sedan helt på *inflytandet*. Carlbom menar, att inflytandet är ur den centrala och viktiga besluts- och kontrollaspekten i förhållande till makt alltid en indirekt företeelse, den må sedan vara hur fysiskt påtaglig som helst. Strävan efter inflytande är vidare en strävan att utan att ha tillgång till en maktposition ändå få besluten att anpassa sig till de egna önskemålen. Carlbom tenderar att i sin definition av inflytande nedtona maktelementet. Han förknippar inflytandet med beslutsprocessen och dess informationsflöde. Det sakliga innehållet i informationen blir därmed det intressanta för undersökningar av inflytandet. Författaren blir explicit på denna punkt, när han fastslår, att »för varje framgångsrik styrningsprocess krävs som tidigare understrukits information. *Den sköld som omger autonoma beslutsfattare är i ett samhällssystem som vårt a priori genomtränglig endast för en av intressegrupppernas aktiviteter: tillhandhållandet av sakinformation*».¹⁴ (Egen kursivering.)

Att organisationernas inflytande ses som en funktion av kvaliteten på det material som produceras för statsmakternas beslutsfattare framgår klart. Betraktelsesättet är i grunden funktionalistiskt och återkommer ofta hos författare vid renodlandet av informationsaspekten. I sin bok »Den nya industristaten» tar John Kenneth Galbraith upp det teknokratiska samhällets behov av kvalitativt högstående sakinformation. Denna information ser han som källan till inflytande.¹⁵

Även Elvander ger sakinflytandet hög prioritet, även om han inte renodlar det så som Carlbom gjort i sin artikel.¹⁶ Elvander hävdar att de verkligt starka organisationerna inte bryr sig om vad han kallar agitation. De informerar och övertalar motparten och skapar därigenom opinion med mindre ostentativa medel. Han påpekar också att ett tecken på saktighetens dominans är, att organisationerna genomgående eftersträvar att skapa egna utredningsresurser för att kunna ge motparten ett förtroendeingivande sakmaterial.¹⁷

¹⁴ Carlbom, a.a., s. 281.

¹⁵ Galbraith, J. K., Den nya industristaten, se särskilt kap. XXVII.

¹⁶ Elvander, Intresseorganisationerna i dagens Sverige, s. 157.

¹⁷ Ibid., s. 284.

Elvander sätter emellertid sakinflytandet i relation till andra komponenter i sin modell.¹⁸ Carlbom å sin sida presenterar informationsaspekten som den *enda* förklaringsfaktorn. Grundtanken bekom denna s.k. renodling av informationsaspekten är den, att centrums (statsmakternas) beslutsfattare anses ha behov av saklig och kvalitativt bra information. Beslutsfattarna tillförsäkras därmed effektiva medel eller instrument att användas för uppnåendet av de definierade målen. *Endast* organisationer som lyckas producera den för centrum relevanta sakinformationen kan, enligt denna teori, påräkna inflytande.

Avsikten med föreliggande case-study är att undersöka om en renodling av informationsaspekten, som kortfattat har beskrivits i detta avsnitt, verkligen kan tjänstgöra som separat förklaringsfaktor vid beslutsprocesser. I det avslutande kapitlet fortsätter diskussionen om den syn på inflytandet, som här har refererats till.

IV. Metodik

A. *Allmänt*

Det har redan antytts att Carlbom i sin artikel efterlyste något som han benämner »arbetsdefinitioner».¹⁹ Sannolikt avser han därmed operationella definitioner. Denna definitionstyp anger de »mätoperationer som skall utföras och de observationer som skall föreligga för att en variabel skall tillskrivas ett visst värde».²⁰ Tyvärr formulerar författaren inga sådana mätoperationer på inflytande. Även om man således i stort sett är utlämnad åt eget godtycke vid mätning av inflytande, så tillhandahåller i alla fall Carlbom ett par uppslag.

1. »För att fånga det väsentligaste i en beslutsprocess kan man ofta med fördel föreställa sig dess formella och informella led som en ryggrad längs en tidsaxel, som löper från initiativ till beslut. Kring denna utspinner sig en informationsverksamhet.»²¹ De viktigaste initiativen och besluten skall därför redovisas kronologiskt.
2. »Förvaltningsorgan och intressegrupper har exakt samma uppgifter — att genom remissvar e.d. inge synpunkter på fakta och värderingar i den aktuella frågan.»²² Fakta och värderingar i remissmaterialet på

¹⁸ Ibid., s. 159.

¹⁹ Carlbom, a.a., s. 275.

²⁰ Nylöf, G., Sociologisk metodik, kap. 1. Sociologiska institutionen, Uppsala univ. (mångfaldigad stencil) 1966.

²¹ Carlbom, a.a., s. 279.

²² Ibid., s. 279.

UKAS 1 från ett antal organisationer skall undersökas och sättas i relation till ställningstaganden hos statsmakterna.

Ur den samlade remissinformationen från organisationerna skall följande frågeställning i första hand få sitt svar: vilken/a organisationers förslag och synpunkter är samstämmiga med tidigare och senare beslut hos statsmakterna?

B. *Specifikt*

Organisationernas remissvar på UKAS 1 utgör den informationsmassa som skall undersökas. Orsaken till att remisserna får utgöra källmaterialet är:

- att i Elvanders undersökning av »fördelningen av organisationernas inflytande i beslutsprocessen»²³ framgår klart, att de flesta organisationerna själva betraktar remissyttrandena som den viktigaste källan till inflytande;
- beslutsfattarna själva har understrukt vikten av remissbehandlingen samt att de synpunkter som framkommit i remissyttrandena har varit vägledande vid nya beslut. Universitetskanslern, Nils Gustav Rosén, påpekade sålunda att »remissvaren på UKAS har varit en stor tillgång».²⁴ Utbildningsministern, Olof Palme, framhöll å sin sida att »vi har blivit övertygade om att sakliga skäl talar för en viss förändring av 1965 års ståndpunkter. Givetvis har därvid den sakliga kritik och de synpunkter som framkommit framför allt i remissbehandlingen haft stor betydelse».²⁵

Mot denna bakgrund ligger det nära till hands att antaga, att såväl sändare som mottagare av remissinformationen har fäst stort avseende vid densamma. Ett intryck som förstärks av den kvantitativt stora mängd sidor remisserna omfattar: sammanlagt 1057 sidor från 72 instanser.

Av praktiska skäl är det omöjligt att redovisa alla dessa 72 remissinstansers synpunkter. Av de 72 ursprungliga instanserna har valts ut sammanlagt 20 organisationer. Vid urvalsförfarandet har följande tre målsättningar beaktats:

1. Organisationerna skall representera olika arbetsområden i samhället.
2. Organisationerna bör på ett naturligt sätt kunna sammanföras i mind-

²³ Elvander, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, kap. X.

²⁴ Universitetskanslerns 12 punkter. DN 16.10.1968.

²⁵ Utdrag ur statsråden Palmes och Mobergs tal i Uppsala resp. Göteborg den 25.10.1968. Stencil, Uppsala Studentkår s. 22.

re, homogena grupper för att jämförelser skall kunna företagas mellan dessa grupper.

3. Valet bör falla på de »tyngsta» organisationerna inom resp. områden.

Den första målsättningen har resulterat i en kategorisering i följande typer:

- A. Akademisk myndighet — konsistorierna
- B. Statliga verk
- C. Fackföreningsorganisationer
- D. Politiska organisationer

Den andra målsättningen har resulterat i att varje kategori inkluderar 5 organisationer av ungefär samma typ. (På ett naturligt sätt faller varje kategori under samma rubrik i den s.k. remisslistan.²⁸ Remisslistan är uppdelad i 4 avdelningar: »anmodan», »hemställan», »tillfälle» samt »synpunkt» Beteckningarna symboliserar olika grader av uppmaning till yttrande, varvid »anmodan» är den starkaste formen medan »synpunkt» är ett yttrande helt på eget initiativ.) Följande uppställning kan därmed göras:

- | | |
|----------------------------------|---------------------------|
| A. 5 Konsistorier | hittas under »anmodan» |
| B. 5 Statliga verk | hittas under »hemställan» |
| C. 5 Fackföreningsorganisationer | hittas under »tillfälle» |
| D. 5 Politiska organisationer | hittas under »synpunkt» |
- S:a 20 organisationer.

Den tredje målsättningen, att välja ut de »tyngsta» organisationerna, har inte vållat några svårigheter. Valet av 5 organisationer i varje grupp har betytt att samtliga universitetskonsistorier och de stora fackföreningsorganisationerna medtagits i studien. Strävan att få grupperna lika stora har emellertid inneburit för grupp D — politiska organisationer — att en mindre »tung» organisation har inkluderats.

Metodkapitlet inleddes med en förklaring av innebörden av den operationella definitionen. Kapitlet skall nu avslutas med att utifrån Carlboms renodling av sakinformationen formulera en operationell definition av inflytandet.

DF.: *Den organisation, som i sitt remissvar på UKAS 1 tagit ställning i en sakfråga på ett sätt som senare också blivit den centrala beslutsfattarens ståndpunkt, tillgodoräknas 1 »inflytandepoäng». Den organisation som får flest »inflytandepoäng» i 4 relevanta sakfrågor får*

²⁸ Se bifogad remisslista!

högst rangordningsnummer och tillmäts därmed stort inflytande. Med »relevanta sakfrågor» avses sådana frågor som varit föremål för ändring hos de centrala beslutsfattarna.

I den operationella definitionen nämns begreppet »organisation». Ett klarläggande är på sin plats. I den sociologiska litteraturen betecknar »organisation» sådana sociala enheter, som finns till för att förverkliga en viss eller vissa mer eller mindre klart utsagda målsättningar.²⁷ I fortsättningen skall denna syn på organisation användas.

Därmed har de viktigaste metodologiska aspekterna berörts och vi kan övergå till studiet av beslutsprocessen och remissernas innehåll.

V. Beslutsprocessen

A. Form

Innan innehållet i remisserna och inflytandet redovisas, är det nödvändigt att sätta in remissbehandlingen i sitt större sammanhang. Skissen nedan avser som tidigare utlovats att kronologiskt belysa den formella beslutsordningen i samband med arbetet på UKAS 1. Den skiss som presenteras bygger delvis på en studie gjord av Pedagogiska Institutionen vid Stockholms Universitet.²⁸

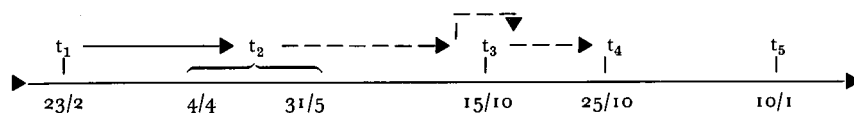
Beslutsfattare:	Tidpunkt:	Händelse:
Ecklesiastikministern	1963	Tillsättande av 1963 års universitets- och högskoleutredning. (U 63)
Ledamöterna i U 63	1965	U 63 framlägger sitt betänkande. (SOU 1965: 11)
Ecklesiastikministern	1965	Prop. 1965: 141, huvudsakligen på grundval av förslag som framförts av U 63
Riksdag	1965	Bifaller i allt väsentligt prop. 1965: 141
Kungl. Maj:t	1966 12/1	Direktiv och promemoria till UKÄ att inkomma med utredning och förslag till »en fastare organisation av utbildningen»
UKÄ	1966 28/2	Tillsätter UKAS-gruppen

²⁷ Johansson, S., Om förändringar i totala institutioner. Sociologisk Forskning 1965: 3, s. 154.

²⁸ Författarkollektiv, En deskriptiv studie av UKAS. Pedagogiska Institutionen, Stockholms Universitet, VT-68.

Beslutsfattare:	Tidpunkt:	Händelse:
Ledamöterna i UKAS-gruppen	1968 t_1 23/2	Huvudbetänkandet överlämnas (UKAS 1) till UKÄ
Palme—Moberg—Rosén	1968 27/2	UKAS-reformen uppskjutes 1 år
UKÄ	1968 3/4	UKAS-betänkandet offentliggöres
UKÄ	1968 t_2 4/4	UKAS-betänkandet sändes på remiss till »berörda parter»
UKÄ	1968 31/5	Remisstiden på UKAS 1 slut
UKÄ	1968 26/7	UKÄ:s sammanställning av samtliga remissyttranden är klar
UKÄ—Rosén	1968 t_3 15/10	UKÄ överlämnar betänkandet till utbildningsdepartementet. I samband med detta offentliggöres ett antal ändringsförslag (»mjUKAS»)
Utbildningsdep.—Palme och Moberg	1968 t_4 25/10	Palme och Moberg presenterar ett antal ändringsförslag samtidigt i Uppsala och Göteborg (»pUKAS»)
	1969 t_5 10/1	Prop. om fasta studiegångar

De 20 remissinstansernas ställningstaganden i ett antal sakfrågor skall ses i relation till centrums ställningstaganden tidigare och senare i beslutsprocessen. Ställningstagandenas tidsmässiga förankring återfinns ovan i den kronologiska framställningen och betecknas där med: t_1 — t_5 . Dessa beteckningar kan också illustreras separat och klargör därvid bättre vilka händelser i den större beslutsprocessen, som remissinstansernas synpunkter har relaterats till:



Den streckade markeringen (-----→) symboliserar antagandet, att remissinstanserna med sin information på sakliga grunder har lyckats övertyga beslutsfattarna vid tidpunkterna t_3 samt t_4 om att vissa ståndpunkter vid tillfälle t_1 var mindre realistiska. (Antagandet kan också formuleras

mer stringent: t_2 , den mellanliggande variabeln skall, om antagandet är rimligt, förklara sambandet mellan den oberoende variabeln (t_1) och de beroende (t_3 och t_4) variablerna.)

B. Innehåll

De ställningstaganden i beslutsprocessen som skall undersökas är fyra till antalet. Statsrådets s.k. utspel (t_4) innehöll sammanlagt fyra förändringsförslag angående UKAS 1 (t_1). De fyra sakfrågorna var också föremål för viss omprövning hos UKÄ (t_3). Följande fyra sakfrågor skall således undersökas:²⁹

1. Valmöjligheter för den studerande i första avdelningens studiekurser
2. Valmöjligheter för den studerande i andra avdelningens studiekurser
3. Reglerna angående särskilda utbildningslinjer
4. Utformningen av kvalitetsbetygen.

Dessa fyra sakfrågor har varit föremål för ändringar på sätt som belyses i sammanställningen nedan:

t_1				t_2				t_3				t_4				t_5			
1	2	3	4					1	2	3	4	1	2	3	4				
+	+	+	+					-	-	-	+	-	-	-	-				

+ *betecknar* samstämmighet mellan resp. beslutsfattare och grundförslaget i t_1 (= UKAS 1)

— *betecknar* brist på samstämmighet mellan resp. beslutsfattare och grundförslaget i t_1 (= UKAS 1)

Beslutsfattarna i t_1 (= ledamöterna i UKAS-gruppen) intar följande ståndpunkter i de fyra sakfrågorna:

1. De studerandes valmöjligheter i första avdelningen minimeras. I princip måste studenten binda sig för ett 2-årsprogram redan vid inträdet i universitetet.
2. Valmöjligheterna i andra avdelningen, som skall klaras av på 1 år, inskränkes till c:a 10 alternativa studiekurser.

²⁹ Inom ramen för denna uppsats ryms ingen ingående beskrivning av UKAS-betänkandet. För den som är intresserad av arbetsgruppens förslag och vill sätta sig in i dess terminologi hänvisas till följande litteratur:

- a. Universitetskanslersämbetets arbetsgrupp för fasta studiegångar, m.m., Utbildningslinjer vid fil. fak. del 1. Stockholm 1968.
- b. Hansson, B. m.fl., UKAS — en utmaning. Stockholm 1968.
- c. Aschan, M. S. red., UKAS och samhället. Stockholm 1968.

3. Särskilda utbildningslinjer, innebärande fri kombination av ämnen till en examen, skall tillåtas endast i verkliga undantagsfall och först efter ansökan hos rektorsämbetet. Ansökan kan beviljas endast om den sökande har »goda studieförutsättningar» samt »speciell intresseinriktning».³⁰
4. Arbetsgruppen föreslår kvalitetsbetyg med fyrgradig skala.

Beslutsfattarna i t₃ (= ledamöterna i UKÄ:s styrelse. En ledamot reserverade sig dock) intar följande ståndpunkter:

1. Bifaller i stort arbetsgruppens inställning men kommer med ett viktigt tillägg att »en studerande efter anmälan skall kunna byta utbildningslinje mellan sin första och sin andra studietermi». ³¹
2. De studerande får fritt välja studiekurser i utbildningslinjernas andra avdelning. Rekommendationer lämnas till ledning för valet.
3. Särskild utbildningslinje får komponeras av den studerande. Han måste emellertid anmäla denna sin avsikt hos rektor. I arbetsgruppens förslag fordras rektors prövning av ändamålsenligheten samt UKÄ:s godkännande. Fortfarande finns förbehållet kvar att valet skall ordnas »inom ramen för gällande studieplaner» samt »tillgängliga medel». ³²
4. Förslaget om kvalitetsbetyg bifalles.

Beslutsfattarna i t₄ (= statsråden Olof Palme och Sven Moberg) intar följande ståndpunkter:

1. Den studerande beredes möjlighet till val i första avdelningen efter 1 års studier. Statsråden påpekade att förslaget byggde på principen om s.k. successiv differentiering. ³³
2. Inga inskränkningar får gälla för valen i andra avdelningen; det tredje året blir alltså helt fritt.
3. »Det finns ingen anledning att hindra studenterna att lägga upp en egen studiegång, en s.k. särskild utbildningsväg. Det bör räcka med att han eller hon anmäler denna sin avsikt.» ³⁴
4. »Betygen kommer inte att fingraderas, utan det nuvarande systemet vid filosofisk fakultet bibehålles.» ³⁵

³⁰ UKAS-betänkandet del 1, s. 68.

³¹ UKÄ:s förslag till konungen. Stencil, den 8.10.1968, Universitetskanslersämbetet, s. 10.

³² Ibid.

³³ Utdrag ur statsråden Palme och Mobergs tal i Uppsala resp. Göteborg den 25. 10.1968. Stencil, Uppsala Studentkår, s. 22.

³⁴ Ibid., s. 24.

³⁵ Ibid., s. 25.

En jämförelse mellan de redovisade tidpunkterna (t_1 , t_3 och t_4) ger vid handen, att en uppmjukningsprocess av de ursprungliga ställningstagandena har skett varvid statsrådets utspel representerar den mest mjuka lin-

Tabell över 20 remissinstansers ställningstaganden i fyra sakfrågor (t_2).

Organisationstyp:	Sakfråga:				Organisationstyp:	Sakfråga:			
A. Konsistorier	1	2	3	4	B. Statliga verk	1	2	3	4
1 Uppsala	—	—	—	+	SÖ	+	0	0	+
2 Lund	—	—	—	+	SCB	—	0	0	+
3 Stockholm	0	—	—	0	Statskontoret	—	+	+	+
4 Göteborg	0	—	—	0	AMS	+	—	0	+
5 Umeå	—	0	—	+	CSN	+	+	+	+

Organisationstyp:	Sakfråga:				Organisationstyp:	Sakfråga:			
C. Fackföreningsorg.	1	2	3	4	D. Politiska org.	1	2	3	4
1 SFS	—	—	—	—	SKSF	0	0	0	0
2 SIF/SAF	0	—	0	0	SSSF	—	—	—	—
3 LO	+	+	0	0	SDS	0	0	0	—
4 TCO	—	0	—	+	SLS	—	0	—	—
5 SACO	0	—	—	+	U-gruppen	0	0	—	0

Teckenförklaringar:

- + betecknar samstämmighet med förslag i t_1
- 0 betecknar att organisationen ej tar ställning/ej behandlar sakfrågan
- betecknar samstämmighet med förslag i t_4

Fördelning av beteckningarna i materialet:

- + 19
- 0 28
- 33

S:a 80 studerade värden

Bl.a. följande förkortningar kommer till användning:

- SCB = Statistiska centralbyrån
- AMS = Arbetsmarknadsstyrelsen
- CSN = Centrala studiehjälpnämnden
- SKSF = Sveriges konservativa studentförbund
- SSSF = Sveriges socialdemokratiska studentförbund
- SDS = Studerande för ett demokratiskt samhälle
- FFS = Filosofiska fakulteternas studentförening i Göteborg
- SLS = Sveriges liberala studentförbund
- SFS = Sveriges förenade studentkårer

jen under beslutsprocessen. Enligt statsråden själva beror deras ställningstaganden på den övertygande argumenteringen hos en del av remissinstanserna.

Därmed är det dags att redovisa *remissinstansernas* ställningstaganden i de fyra undersökta sakfrågorna. Av utrymmesskäl är det omöjligt att citera samtliga de 20 utvalda organisationernas synpunkter. Istället redovisas materialet i tabellform å s. 261.

VI. Inflytande

A. Organisationstyper

Av de 80 möjliga ställningstagandena framgår att endast 19 innebär ett accepterande av sakfrågornas lösning enligt UKAS-modellen. Nästan dubbelt så många (33 ställningstaganden) har kritisk karaktär. Organisationerna med dessa kritiska synpunkter får i större eller mindre utsträckning sina krav realiserade i och med statsrådets utspel (t_4). (Om den funktionalistiska teorin angående sakinformationens roll är riktig, så skall statsrådets förslag vara ett direkt resultat av dessa organisationers förmåga att sakligt övertyga.)

Förvånansvärt många organisationer har inte behandlat sakfrågorna eller också inte explicit tagit ställning. Sammanlagt 28 av de 80 ställningstagandena återfinns i denna kategori.

Organisationstyp A, konsistorierna, har i sina remissyttranden framlagt en mängd kritiska synpunkter, som sedan myndigheterna varit mer eller mindre lyhörda för. Av 20 möjliga ställningstaganden är sammanlagt 12 samstämmiga med förslag i t_4 . Detta betyder att konsistorierna, av de fyra undersökta organisationstyperna, uppnått störst inflytande.

Konsistoriernas *egna* yttranden är inte anmärkningsvärt omfångsrika. Det är emellertid av vikt att notera, att denna organisationstyp till stor del bygger sina ställningstaganden på de uppfattningar som kommit till uttryck i fakultets- och institutionsnivå och att de båda senares yttranden mestadels har medföljt som bilagor till konsistorieremisserna. Det är m.a.o. ett digert material konsistorierna har bakom sig; sammanlagt 452 sidor.

Organisationstyp B, statliga verk, beskriver ett annat mönster. Här är samstämmigheten med sakfrågornas lösning enligt UKAS-modellen (t_1) förhärskande. Av de 20 möjliga ställningstagandena är sammanlagt 12 samstämmiga med t_1 . Värt att notera är också, att de statliga verken endast har producerat 142 sidor remissinformation.

Utifrån sakinnehållet i denna organisationstyps yttranden måste den anmärkningsvärda slutsatsen dras, att de statliga verken uppnått minst inflytande.

Graden av inflytande kan ses som ett kontinuum, där extremt högt inflytande representeras av organisationstyp A medan extremt lågt inflytande företräds av typ B. Mellan dessa s.k. extremer återfinns sedan *typerna C och D*. Dessa mellanliggande typer kan sägas ha erhållit ungefär lika stort inflytande. Både fackföreningsorganisationerna och de politiska organisationerna har nämligen i sin sakinformation lika många gånger (9) visat samstämmighet med förslag i t₄. Emellertid måste understrykas, att ingen av de politiska organisationerna i någon sakfråga visat prov på tillfredsställelse, medan däremot fackföreningarna i 4 fall argumenterat för lösningar enligt UKAS-modellen. Därmed representerar typ D den mest homogena organisationstypen.

En annan skillnad mellan typ C och D består i att den förra har producerat betydligt mer information än den senare (99 sidor jämfört med 42). Dessutom bör framhållas, att granskningsnivån ligger på principplanet hos de politiska organisationerna, medan fackföreningsorganisationerna centrerar sin diskussion kring detaljer.

Trots antydda skillnader mellan de två typerna vore det förhastat att dra några slutsatser om vem av de två som varit mest framgångsrik.

B. Organisationer

Liksom det var möjligt att finna två extremer på ett tänkt »inflytandekontinuum» för organisationstyperna, borde det vara möjligt att också för de enskilda organisationerna gallra ut några extremer.

De organisationer som uppvisar mönstret »— — — —» resp. »+ + + +» borde ha uppnått störst resp. minst inflytande. Därmed följes den givna operationella definitionen. Resultatet blir att organisationerna SFS och SSSF tillmäts störst inflytande, medan CSN hamnar på den andra extremen. Tyvärr redovisar få organisationer så homogena mönster som de nu nämnda. Det stora antalet organisationer faller istället i en tämligen heterogen samling mellan de homogena kategorierna. Det är omöjligt att i denna heterogena kategori påstå, att den eller den organisation varit mer inflytelserik än en annan.

För det vidare resonemanget räcker det emellertid att rangordna organisationer med mer homogent mönster:

1. (— — — —) SFS, SSSF
 2. (— — —) Konsistorierna i Uppsala och Lund, SLS
 3. (— —) Konsistorierna i Stockholm, Umeå och Göteborg, TCO, SACO
 4. *Heterogen mellangrupp — omöjlig att rangordna*
 5. (+ +) AMS, SÖ, LO
 6. (+ + +) Statskontoret
 7. (+ + + +) CSN
-

VII. Slutsatser

A. Inledning

Kan några gemensamma drag utläsas mellan organisationerna i de resp. kategorierna? Materialet ger vid handen att åtminstone två intressanta skillnader föreligger mellan »—kategorin» och »+kategorin»:

1. Organisationernas *disposition av remissvaren* ser genomgående olika ut vid en jämförelse mellan kategorierna. I kategorin med mest inflytande behandlas förutom de undersökta sakfrågorna även frågor av mer generell karaktär. I flera fall har hela UKAS-betänkandet ifrågasatts och man har efterlyst målsättningsdiskussioner innan vidare beslut fattas.

2. Organisationerna i de båda kategorierna representerar grovt räknat två olika typer av *position i det politiska systemet*. Om beteckningen »centrum» får betyda nära relation till statsmakternas centrala beslutsfattare, så bör organisationerna i »+kategorin» genomgående räknas till centrum. En mindre nära relation till dessa beslutsfattare kan betecknas »periferi» och dit skulle då organisationerna i »—kategorin» räknas.

De båda skillnaderna refererar till två typer av resonemang. För det första ett resonemang som anknyter direkt till organisationernas producerade information och som enligt Carlbom bestämmer organisationers inflytande. För det andra ett resonemang som refereras till organisationens position i den politiska och institutionella omgivningen. Denna position kan enligt Elvander³⁰ bestämma en organisations förmåga att uppnå inflytande. Det inflytande som bl.a. konstitueras av organisationens position benämner Elvander: basinflytande.

Båda dessa komponenter, *sak- och basinflytandet*, skall diskuteras utifrån rangordningsresultatet under VI: B.

B. Sakinflytandet

Det mest påtagliga vid en jämförelse mellan organisationerna med stort resp. litet inflytande enligt rangordningen är, att organisationer med litet inflytande konsekvent upphåller sig vid de resonemang och förslag som UKAS-betänkandet har skisserat. Accepterandet av de effektivitetsresonemang, som ligger till grund för betänkandet, är påfallande. Inga krav om målsättningsdiskussioner etc. framställes. Samtliga — CSN, Statskontoret, AMS, SÖ och LO — understryker samhällets behov av att effektivisera utbildningen samt att sänka de redan höga kostnaderna. Med en termino-

³⁰ Elvander, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, s. 155.

logi, som vittnar om anpassning till ett teknokratiskt språkbruk, framställs reformen som nödvändig för både individ och samhälle. CSN uttrycker detta på följande sätt »produktiviteten vid filosofisk fakultet är för närvarande anmärkningsvärt låg ... detta är ett allvarligt problem såväl för de enskilda individerna som för samhället».³⁷ Genomströmningshastighet, produktivitet, rationalitet är positivt laddade ord i dessa organisationers yttranden. (I UKAS-betänkandet har den antydda terminologin också använts för att motivera förslagen.)³⁸ Vidare har tonvikten lagts vid en detaljgranskning av sakfrågor, sannolikt i syfte att göra föreslagna åtgärder mer effektiva. Ett sådant handlande kan kallas instrumentellt.

Mot denna bakgrund kan antas att statsmakternas förväntningar på dessa organisationer har infriats. Organisationerna har kort sagt tillhandahållit sakinformation som beslutsfattarna haft behov av. Trots den funktionella sakinformationen har dessa organisationer, under den här studerade delen av beslutsprocessen, uppnått föga inflytande. Detta konstaterande motsäger antagandet att inflytandet är ett direkt resultat av sakinformationen.

En något annorlunda bild beskriver organisationerna i »—kategorin». De organisationer, som här uppnått mest inflytande, SFS och SSSF, har visserligen gått in på detaljfrågor men har parallellt med detta ifrågasatt målsättningen i utbildningen samt efterlyst målsättningsdiskussioner. SFS påpekar således i sitt yttrande, att syftet med utbildningen vid filosofisk fakultet måste tas upp till diskussion och att utbildningens utformning måste grundas på en allsidig analys. Vidare att en djupgående diskussion måste komma till stånd med därpå följande beslut av våra politiskt ansvariga instanser. Organisationen understryker också, att ett väsentligt krav på utbildningen måste vara att bibringa individen en förmåga att kritiskt kunna ta ställning till värderingar och fakta. Efter detta konstaterande sammanfattas kraven så: »det är möjligt att godtaga UKAS' förslag om inrättande av utbildningslinjer, innan en genomarbetad analys av utbildningsmålen utförts, *endast* om det fastslås att ingen får vägras rätt, efter ansökan, att följa en av honom själv sammansatt särskild utbildningslinje».³⁹

SSSF argumenterar efter samma linjer och anser det dessutom vara ett »oavvisligt krav», att hela den postgymnasiala utbildningen blir föremål för en radikal omprövning. Utbildningen måste därvid analyseras ur social, kulturell och samhällsekonomisk synvinkel. Därefter tar organisationen upp det värdesystem, som ligger till grund för dagens svenska samhälle och

³⁷ CSN, Remissvar på UKAS 1, s. 2.

³⁸ UKAS-betänkandet, se särskilt s. 56 f.

³⁹ SFS, Remissvar på UKAS 1, s. 52.

menar att det »karaktiseras av att den ekonomiska nyttan bestämmer val av handlingsalternativ. Detta faktum utgör grunden för vårt krav på en radikalt reformerad utbildning».⁴⁰

Om de båda organisationernas krav genomfördes, skulle med all sannolikhet statsmakterna tvingas uppskjuta reformen lång tid, vilket i sin tur skulle medföra ökade kostnader. Ett sådant handlande måste anses stå i strid mot beslutsfattarnas grundläggande intentioner. Därför bör också organisationernas krav på dessa punkter ha uppfattats som klart dysfunktionella av statsmakterna. Trots att organisationerna SFS och SSSF delvis har tillhandahållit information, som inte gagnar beslutsfattarnas behov, har man alltså uppnått inflytande *under den här studerade delen av beslutsprocessen*. Även i detta sammanhang motsäges således antagandet att informationens kvalitet enbart skulle konstituera inflytandet.

C. *Basinflytandet*

Skall den studerande beslutsprocessen bättre förstås, räcker det sannolikt inte med att betrakta inflytandet enbart som ett resultat av sakinformationens kvalitet. Organisationernas inflytande bör snarare ses som en produkt av ett samspel mellan ett flertal faktorer. Förutom sakinformationen skall då nämnas *positionen i det politiska systemet* samt organisationens *interna förhållanden*.

Om dessa faktorer tillkommer i förklaringsmodellen inses lättare, varför beslutsfattarna både i t_3 och t_4 underströk den vikt, som fästs vid SFS yttrande. Orsaken till betoningen av SFS bör sökas i det faktum att SFS ur statsmakternas synvinkel betraktas som samtliga studenters intresseorganisation. Utbildningsministern har t.ex. påpekat att i SFS »har studentkåren byggt upp en effektiv organisation för att inför statsmakterna hävda studenternas intressen».⁴¹ Därmed tillerkännes också organisationen en *viktig roll i det politiska systemet*. Organisationens position har betydelse för den aktuella beslutsprocessen. Det måste nämligen betraktas som ett viktigt moment i genomförandet av UKAS-reformen, att skapa garantier från de studerandes egen intresseorganisation om lojalitet och stöd för de framlagda förslagen.

Organisationens *interna förhållanden* blir mot denna bakgrund av viss betydelse. Förmodligen har de centrala beslutsfattarna också noterat de interna förhållandena hos SFS. De har då kunnat konstatera att åtskilliga av organisationens medlemsgrupperingar inte avsett att på några villkor ställa sig lojala bakom reformen. Några exempel får belysa påståendet. På studentriksdagen 1968 i Linköping, i skuggan av den s.k. kårhusockupa-

⁴⁰ SSSF, Remissvar på UKAS 1, s. 1 f.

⁴¹ Palme, O., Universiteten och samhället, Tiden 1966: 7, s. 405.

tionen, ifrågasattes det lämpliga i att överhuvud taget avge ett remissvar på UKAS 1. Ett remissvar, befarade man, kunde uppfattas som ett accepterande av UKAS.

I Gaudeamus, Stockholms Universitets Studentkårs tidning, angavs strategin gentemot statsmakterna i följande punkter:

1. »Vägra avge remissvar. Varje steg som gör att man befattar sig med UKAS är korruption.
2. Avge en kort kärv skrivelse kallad »Istället för remiss» där vår syn framförs.
3. Satsa alla de resurser, personella och ekonomiska, som nu satsas i kårbyråkratins remissapparat, på uppvaktningar, demonstrationer, manifestationer av alla slag. Om man fortfarande vägrar lyssna: satsa alla resurser på en stark opinionsbildning bland studenterna — organisera studentstrejk.»⁴²

Kritiken på studentriksdagen och i Gaudeamus belyser hur vissa medlemmar i en organisation i taktiskt syfte givit informationsaspekten låg prioritet. Istället för att traditionellt tillhandahålla sakinformation, har dessa vedersakare av UKAS rekommenderat en maktpolitik med direkta hot om sanktioner i händelse av ringa inflytande i beslutsprocessen. Maktpolitiken formulerades t.ex. av författaren Lars Gustafsson som »en medborgerlig plikt att på alla sätt sabotera, blockera och förhoppningsvis radera detta grovt reaktionära angrepp mot kunskapens frihet».⁴³

Inför dessa hot om strejker och andra aktioner från medlemsgrupper inom SFS ligger det nära till hands att antaga, att beslutsfattarna blivit mer lyhörda för organisationens officiellt framförda krav. SFS' tillhandahållande av sakinformation har därmed varit endast en inflytandefaktor, som måste kompletteras med organisationens position i systemet och dess interna förhållanden. Tillsammans kan faktorerna förklara varför beslutsfattarna fann det taktiskt lämpligt, att för det första göra utspel i Uppsala och Göteborg i oktober månad samt för det andra, att under dessa tillkännage förändringar, som i flera fall föreföll vara hämtade direkt ur SFS' remissvar.

Vid tiden för statsrådets utspel, i slutet av oktober, planerades demonstrationer och opinionsmöten i samtliga universitetsstäder mot UKAS. I universitetsorterna Göteborg och Uppsala samarbetade samtliga kärpartier i planeringen av aktionerna och man slöt gemensamt upp bakom parollen: Stoppa UKAS. Under slutskedet av denna planering beslöt plötsligt ut-

⁴² Lagerkvist, M., (v. ordf. för SLS) Ockupera universiteten tills UKAS förkastas! Gaudeamus d. 24.5.1968: 10.

⁴³ Gustafsson, L., Universiteten. BLM 1968: 5, s. 325.

bildningsdepartementet att direkt inför studenterna offentliggöra ändringar i det förslag som UKÄ endast två veckor tidigare hade presenterat »under största hemlighetsmakeri» p.g.a. demonstrationsrisken.⁴⁴ Inför förväntansfulla auditorier i Göteborg och Uppsala tillkännagavs ändringar som stod nära de krav som tidigare framförts av SFS. Statsråden var också måna om att framhålla att man tagit hänsyn till studenternas egen organisation. Statsrådets förslag till ytterligare ett valtillfälle efter 1 års studier sades t.ex. vara byggd på principen om successiv differentiering; en princip som SFS med energi försökt lansera.

Det anmärkningsvärda i detta sammanhang är, att ett utspel överhuvud taget skedde. Det måste betraktas som märkligt att ledningen för ett departement, mitt under pågående propositionsarbete, beslutar sig för tillkännagivanden under spektakulära former. En tjänsteman på UKÄ, som intervjuades av författaren i december, ansåg att statsrådets utspel dikterats av hänsyn till en bred studentopinion. Samme tjänsteman uttryckte också sitt missnöje över statsrådets sätt att desauvera UKÄ och därmed försvåra det vidare arbetet. Enligt den intervjuades uppgift hade inte heller ämbetet informerats på förhand om ändringsförslagets innehåll.⁴⁵

Mot denna bakgrund ligger det nära till hands att delvis hålla med Dagens Nyheter, som på ledarplats konstaterade att »den politiska radikaliseringen i studentvärlden, ifrågasättandet av samhällsutvecklingens inriktning på inhemsk standardhöjning, karriärlycka och kommersialisering, misstron mot de etablerade institutionerna ... kom till *segerrikt* (egen kursivering) uttryck i kampanjen mot UKAS».⁴⁶ Sannolikt har Dagens Nyheter rätt i den bemärkelsen, att mycket kritiska medlemsgrupper i SFS, beredda att använda metoder av mindre accepterat slag och med en känslig position i det politiska systemet, har påverkat myndigheternas bedömning av SFS' krav. Basinflytandet torde därför vara en realitet *under den här studerade delen av beslutsprocessen*.

VIII. Kritik

»Den sköld som omger autonoma beslutsfattare är i ett samhällssystem som vårt a priori genomtränglig endast för en av intressegruppernas aktiviteter: tillhandahållande av sakinformation.»⁴⁷ I denna carlbomska utsaga, som bl.a. legat till grund för denna studie, tillskrives de svenska organisationerna en funktion som producenter av sakinformation. Carlbom menar också att denna aktivitet är den enda som lönar sig. Skall en organisation

⁴⁴ Gaudeamus, Skrämd kansler till Palme med reviderad UKAS. 25.10.1968: 15.

⁴⁵ Intervju med tjänsteman på UKÄ i december 1968.

⁴⁶ DN, Studenterna och U-68. Ledare d. 16.11.1968.

⁴⁷ Carlbom, a.a., s. 281.

m.a.o. uppnå inflytande, bör saklig och kvalitativt bra information sändas till de centrala beslutsfattarna. Grundtanken bakom denna renodling av informationsaspekten var den, att beslutsfattarna i centrum hade behov av effektiva *medel* eller instrument att användas för uppnåendet av de allmänt definierade målen.

De *medel* som alltså skall ställas till dessa beslutsfattares disposition är information av en specifik karaktär. Hur skall denna information se ut? Utbildningsministern har flitigt antytt vilken typ av information som prioriteras. I sitt tal i Uppsala betonade utbildningsministern att inflytandet på hans ändringsförslag (t_4) var ett resultat av att »*sakliga* skäl talar för en viss förändring av 1965 års ståndpunkter. Givetvis har därvid den *sakliga* kritik och de synpunkter som framkommit framför allt i remissbehandlingen haft stor betydelse». ⁴⁸ Under en UKAS-debatt på TV tre dagar efter ovan citerade uttalande berömde utbildningsministern SFS med orden »dom har gått in på att i sak försöka utforma alternativ och rikta *saklig* kritik och en sådan kritik biter». ⁴⁹ Detta var menat som ett svar på de under debatten upprepade kraven på målsättningsdiskussioner, innan vidare beslut fattas om UKAS. Utbildningsministern menade, att sådana krav »inte innehåller en enda saksynpunkt utan bara allmänna fraser och de gör på oss inget intryck».

Den således efterlysta och av utbildningsministern högt prioriterade sakheteren måste vara ett uttryck för det behov av korrekt information som omtalats. Resonemanget implicerar att endast de korrekta eller adekvata *medlen* bör vara föremål för intresse samtidigt som *målen* förutsättes vara absoluta och utom all diskussion.

Vad är då mer precist uttryckt adekvata eller korrekta *medel*? Enligt Joachim Israel är det sådana »som från en viss rationell ståndpunkt ger de mest ekonomiska och effektiva resultaten vid uppnåendet av målen. Bakom idén om adekvata och korrekta *medel* döljer sig alltså implicit ett speciellt värdesystem, den moderna teknologins värdesystem som placerar det Weber kallade 'formell rationalitet' högt på skalan. Det innebär att inga 'externa värderingar, vad Weber benämnde 'materiell rationalitet, får störa organiserade handlingar. Medan 'formell rationalitet refererar till mönster av effektivt beteende, inkluderar 'materiell rationalitet också frågor gällande de *mål* mot vilka det formella rationella beteendet syftar.» ⁵⁰

Tendensen att avfärda målproblematiken etc. som externa värderingar vittnar alltså om »formell rationalitet» och ett godkännande av den »mo-

⁴⁸ Utdrag ur statsråden Palme och Mobergs tal i Uppsala resp. Göteborg d. 25.10.1968. Stencil, Uppsala Studentkår, s. 22.

⁴⁹ Palme, UKAS-debatt i TV d. 28.10.1968. Sveriges Radio.

⁵⁰ Israel, J., Värderingar i samhällsvetenskaperna. Häftnen för Kritiska Studier 1968: 3, s. 3.

derna teknologins värdesystem». På samma sätt tyder renodlingen resp. betoningen av sakinformationen och sakligheten på »formell rationalitet» samt ett accepterande av målen i vårt samhälle (jfr: »i ett samhällssystem som vårt»⁵¹).

Vid studier av organisationers inflytande i detta samhälle kan emellertid noteras förekomst av information, som ur statsapparatus synvinkel är osaklig eller dysfunktionell. Enligt en renodling av sakinformationen skulle dessa dysfunktionella element inte kunna påräkna någon typ av inflytande, emedan deras synpunkter bl.a. ifrågasätter de av statsmakterna definierade effektivitetskriterierna, *målen*. På ett betydande sätt har denna problematik tagits upp av en remissinstans, Filosofiska Fakultetens Studentförening i Göteborg.⁵² Organisationen understryker inledningsvis: »Vanligen begränsar sig en remissinstans till kritik endast av det förslag instansen har att yttra sig över. När hög överensstämmelse mellan instansens och förslagsställarens statens *mål* är för handen är sådan kritik fruktbar. När detta inte är fallet måste en fullständig analys genomföras för att avvikelser mellan de maktavandes och remissinstansens mål skall kunna fastställas. De frågor som måste besvaras är:

1. Vilka har makten i samhället?
2. Vilka mål har de maktavande?
3. Vilken klass i samhället företräder remissinstansen?
4. Vilka är denna klass' intressen?»

Åtskilliga organisationer har resonerat i dessa termer i UKAS-betänkandets kölvatten. Målfrågorna har därvid trängt undan medelproblematiken. Tendensen att sätta in utbildningsapparaten i ett större sammanhang manifesterades bl.a. i den s.k. kårhusockupationen i Stockholm. Utvecklingen, vilken kan betecknas som en politisering med ur statsmakternas synvinkel en mängd »externa värderingar», har sedan dess ytterligare accentuerats under hösten 1968. Ett talande bevis för detta påstående utgör förändringen i remissvarens innehåll. En jämförelse mellan remissvaren på UKAS 1 från våren 1968 och svaren på UKAS 2 hösten 1968 ger vid handen, att ett ökat antal »externa värderingar» och mer radikal kritik har producerats vid det senare tillfället. I en nyligen publicerad studie⁵³ undersöktes 43 universitetsinstitutioners (av c:a 65 totalt) remissvar på UKAS 2. Materialet, som inskränktes till institutioner vid Uppsala universitet, visar att hela 49 % av dessa institutioner explicit förkastat UKAS 1 (man bör då hålla i minnet att remissvaren avsåg att behandla UKAS 2). Lika

⁵¹ Carlbom, a.a., s. 281.

⁵² FFS (=SDS' yttrande), Remissvar på UKAS 1. UKÄ, s. 1.

⁵³ Asplund, Ch., Studenterna och UKAS 2. SDS-bulletin/Uppsala 1968: 2, s. 6.

många, 49 % efterlyste målsättningsdiskussioner innan en universitetsreform genomförs. Mot detta skall ställas den nästan totala frånvaron av principiell kritik i remissvaren från samma institutioner på våren 1968.

En radikal opinion hade alltså vuxit fram, som ifrågasatte grundläggande mål och resonemang bakom UKAS-betänkandet. Externa värderingar hotade, för att använda Webers terminologi, att störa den moderna teknologins värdesystem med dess formella rationalitet. Det nya läget formulerades i en remiss på UKAS 2 i följande intressanta reflexioner:⁵⁴ »När institutionskollegiet hade att ta ställning till UKAS 1 fanns det skäl att se pessimistiskt på möjligheterna att få till stånd en omprövning. Regering och riksdag hade bestämt sig för en rationalisering, som var menad att leda till högre studietempo och lägre kostnader. Vid kollegiets sammanträde i slutet av april hade ännu endast spridda ansatser till kritik förekommit i den allmänna debatten. Reformen föreföll oundviklig. Kollegiet såg sig därför tvunget att avstå från att föreslå radikala förändringar av förslaget eller helt nya alternativ. Kollegiet nöjde sig med att föreslå omarbetningar på vissa punkter av direkt betydelse för vårt ämne och överlät de större frågorna åt fakulteten för ett gemensamt yttrande.» Därefter konstaterar kollegiet att »man nu har rätt att se mer optimistiskt på möjligheten av en omprövning av UKAS 1», därför att det vuxit fram en stark och utbredd opinion, som tvingar fram en radikal omprövning av hela reformen.

Ur det anförda kan således konstateras, att en utbredd opinion mot förslaget till universitetsreform av UKAS-modell vuxit sig stark. Men, och det är det väsentliga i detta sammanhang, kritiken har inte varit av vilket slag som helst. Kritiken har berört många av de grundläggande målsättningar, vilka UKAS-betänkandet implicerar, samt det värdesystem, som förslaget framsprungit ur. Den har vidare givit själva informationsaspekten låg prioritet för att istället skapa inflytande genom olika slag av aktioner. Att påstå att denna kritik varit dysfunktionell och osaklig är lika naturligt, som att de flesta individer har skilda värdesystem. (Utbildningsministern klustrade etiketten »svammel» på kritik av denna typ under en UKAS-debatt på TV.)

Emellertid är det mindre naturligt att plädera för teorier, som frånkänner denna »dysfunktionella» eller »osakliga» opinions information och aktioner allt inflytande.

I ett samhälle där inte allmän samstämmighet råder angående den materiella rationaliteten — målen — kommer det alltid att finnas individer och organisationer, som ger uttryck för den bristande samstämmigheten. Dessa element i opposition kan ej skapa sig inflytande genom att producera

⁵⁴ Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, Remissvar på UKAS 2, s. 1.

»funktionell» information. Deras väg till inflytande måste ta sig andra uttryck, som t.ex. agitation, aktioner och hot om strejker. En sådan typ av verksamhet har i den här studerande beslutsprocessen iakttagits.

Händelseförloppet under den studerade delen av beslutsprocessen pekar alltså på att inflytandet snarast är ett resultat av en *rad faktorer*, varvid sakinformationen har varit endast en av flera viktiga förklaringsfaktorer. Inkluderas inte dessa faktorer i definitionen av inflytandet lär det bli svårt att besvara den inledande frågan: »Vem styr oss»?

Remisslista

De nedan upptagna instanserna utgör samtliga de organisationer som till UKÄ inkommit med yttrande angående UKAS 1. De organisationer som kursiverats är sådana som medtagits i studien.

Anmodan

Kons. vid univ. i Uppsala
Kons. vid univ. i Lund
Kons. vid univ. i Göteborg
Kons. vid univ. i Stockholm
Kons. vid univ. i Umeå
Kons. vid handelshögskolan i Göteborg
Kons. vid karolinska institutet
Kons. vid tekniska högskolan i Stockholm
Kons. vid Chalmers tekniska högskola
Organisationskommittén för teknisk högskola i Lund
Fakultetsrådet för ekonomutbildning vid universitetet i Lund
Utbildningsrådet för ekonomiutbildning i Umeå
Utbildningsrådet för handelshögskolan i Göteborg
Universitetspedagogiska utredningen

Hemställan

Skolöverstyrelsen
Statistiska centralbyrån
Statskontoret
Arbetsmarknadsstyrelsen
Centrala studiehjälpsnämnden
Lup-nämnden
Kompetensutredningen
Utredningen rörande utbildningen av bibliotekspersonal
Värnpliktsnämnden
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Sveriges geologiska undersökning
Överbefälhavaren
Statens personalutbildningsnämnd
Socialstyrelsen

Tillfälle

Sveriges akademikers centralorganisation
Tjänstemännens centralorganisation
Landsorganisationen i Sverige

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF och SIF inlämnade gemensamt yttrande)
Sveriges industriförbund
Handelskamrarnas nämnd
Hermods korrespondensinstitut stiftelse
Direktionen för handelshögskolan i Stockholm
Sveriges förenade studentkårer
Sveriges sociologförbund
Biofysiska nämnden
Handelskamrarnas centrala revisorsnämnd
Föreningen auktoriserade revisorer
Styrelsen för Svenska institutet i Rom och Athén
Svenska livförsäkringsbolags förening
Svenska landstingsförbundet
Svenska kommunförbundet
Sveriges elevers centralorganisation (anhåller om förlängd remisstid till mars 1969)
Nämnden för svensk språkvård
Svenska stadsförbundet
Svenska civilekonomföreningen
Svenska naturskyddsföreningen

Synpunkt

Kungl. försäkringsinspektionen
Riksförsäkringsverket
Svenska klassikerförbundet
Sveriges konservativa studentförbund
Sveriges socialdemokratiska studentförbund
Filosofiska fakulteternas studentförening i Göteborg (=SDS' yttrande)
Civilekonom Claes A. Palmers
Professorer och laboratorer i biologiämnen vid universiteten
Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museum
De handikappades riksförbund
Vissa lärare i matematisk statistik och statistik
Modersmåslärares förening
Föreningen lärare i religionskunskap
Elever och lärare vid Nyckelviksskolan
Studenter vid sociologiska institutionen i Uppsala
Biologilärares förening
Naturkunskapslärares förening
Föreningen lärare i samhällskunskap
Föreningen lärare i företagsekonomi
Professor Hannes Hyrenius
U-gruppen vid Lunds Universitet
Sveriges liberala studentförbund

ORGANISATIONS- OCH BESLUTS- STRUKTUREN I DE SVENSKA CENTRALA VERKEN

AV BO WESTERHULT

Inledning

Bakgrund, frågeställningar

Utvecklingen av organisations- och beslutsstrukturen inom den centrala svenska statsförvaltningen är i sina huvuddrag väl känd genom undersökningar av olika forskare.¹ Utvecklingen kan i korthet karakteriseras så, att den äldre kollegiala organisations- och beslutsformen i de statliga verken under 1800-talet i ett stort antal verk utbyttes mot enmansstyre, den s. k. byråkratiska beslutsformen, varefter flermansstyrelser i verken fick en renässans under 1900-talet.² Den sistnämnda tendensen är kombinerad med en uttunning av ämbetsmannaelementet i dessa styrelser till förmån för s. k. lekmannastyrelser, dvs styrelseledamöterna har hämtats utanför verkets ämbetsmannakår. Början gjordes med nuvarande vattenfallsstyrelsen år 1908. Termen lekmannastyrelse kan visserligen betraktas som mindre adekvat, eftersom lekmannabegreppet i dessa sammanhang är väl vagt. Avsikten med den nya organisationsformen var bl. a. att tillföra verket speciell sakkunskap, något som ju experter brukar stå till förfogande med. Denna fråga kommer senare att ytterligare något beröras.

Föreliggande undersökning har till syfte att försöka fastställa det nuvarande utvecklingsstadiet av de centrala verkens organisation. Undersökningen har därför tre huvudfrågeställningar: hur är de centrala verkens högsta beslutande organ organiserade? hur fattas deras beslut? vilka är motiveringarna till de olika organisations- och beslutsformerna och till deras införande i olika verk.

¹ Olof Sörndal, Formerna för fattande av beslut i de centrala ämbetsverken, StvT 1943 s. 279—319, Nils Herlitz, Föreläsningar i förvaltningsrätt, II, s. 71—94, Halvar G. F. Sundberg, Allmän förvaltningsrätt, s. 101—105, 265—267, Gunnar Heckscher, Regering och förvaltning, NAT 1955 s. 233—255, särskilt s. 238, Gunnar Heckscher, Svensk statsförvaltning i arbete, s. 19—26, 101—116, 144—161, Carl Svennegård, Medborgarrepresentanter i förvaltningsmyndigheterna, FT 1951 s. 73—91, Lars Foyer, Uppgifter och organisation i Svensk statsförvaltning i omdaning, s. 13—49, särskilt s. 33 f, 43—46.

² Termen »kollegial organisation» med avledningar avser i denna undersökning organisation av ett verks styrelse på så sätt, att blott ämbetsmännen i detsamma ingår i den.

Materialet till undersökningen utgöres av verkens instruktioner samt de propositioner, som bildat grunden för om- eller nyorganisation av verken. Men även bortsett från att det kan diskuteras, vilka organ som skall räknas till de centrala verken, har icke alla verksinstruktioner genomgått. Ett första urval har skett på grundval av 1968 års Statskalenders förteckning under rubriken »Centrala statsförvaltningen m. m.» Här är 234 organ upptagna, vartill kommer 12 rådgivande organ, ej upptagna i Statskalendern men omnämnda i det rådtagande organets instruktion, totalt sålunda 246 organ. Härifrån har först 4 tagits undan, då deras karaktär av domstol är uppenbar (försäkringsdomstolen, försäkringsrådet, kammarrätten, arbetsdomstolen). Av de återstående 242 organen har ytterligare 92 ej beaktats, när deras instruktioner inte varit tillgängliga i det officiella trycket eller eljest för knapphändiga med hänsyn till frågeställningarna. Denna kategori består huvudsakligen av rådgivande, beredande eller samordnande organ. För de återstående 150 organen har ej alltid kompletta uppgifter kunnat erhållas, varför totalantalet i de olika delundersökningarna kan variera. Antalet verk, för vilka propositioner genomförts för efterforskning av motiveringar, utgör 157.

För att komplettera bilden av dessa undersökta organ skall något nämnas om deras funktioner. Innehållsmässigt sett är det naturligtvis svårt att göra generaliseringar kring ett så stort antal organ, som det här är fråga om. Följande fem typer kan emellertid urskiljas:

1. centrala förvaltningsmyndigheter. Innebörden av detta begrepp torde klarast framgå genom en hänvisning till allmänna verksstadgans uttryckssätt i dess 2 §: »Myndigheten skall inom sitt verksamhetsområde med uppmärksamhet följa förhållandena inom landet, samt, såvitt möjligt, i de andra nordiska länderna och utlandet i övrigt. Myndigheten skall vidtaga eller hos Kungl. Maj:t föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som äro påkallade eller i övrigt lämpliga» (SFS 1965/600).

2. militära centralorgan, såsom ÖB med försvarsstaben, arméchefen med arméstaben, osv. De ansluter sig rätt nära till den förstnämnda typen.

3. samordningsorgan på det centrala planet, såsom försvarets förvaltningsdirektion.

4. arkivmyndigheter, såsom riksarkivet och krigsarkivet.

5. kulturella institutioner, såsom

a) skolor, t. ex. försvarshögskolan, statens brandskola;

b) muséer, t. ex. armémuseum, nationalmuseum, livrustkammaren, naturhistoriska riksmuséet;

c) bibliotek, t. ex. Kungl. Biblioteket;

d) forskningsmyndigheter, såsom FOA, konjunkturinstitutet, naturhistoriska riksmuséet.

Eftersom ett organ kan tillhöra mer än en av de upptagna typerna, är det inte möjligt att lämna en siffermässig värdering av fördelningen på de olika typerna. Det står emellertid alldeles klart, att det stora flertalet organ tillhör typ 1. Detta framgår också av att instruktionerna brukar hänvisa till verksstadgan. Flera organ, som faller inom typerna 3—5, tillhör samtidigt typ 1.

En annan kategorisering kan göras genom att uppdelat organen efter deras administrativa funktioner, dvs. funktioner i beslutsprocessen. Här finner man rådgivande organ, och de som kunnat kartläggas, utgör 29 stycken, varav fem blivit medtagna i undersökningen. I relation till hela antalet undersökta har de rådgivande sålunda blivit underrepresenterade. En andra grupp utgöres av organ, knutna till ett annat organ och med uppgift att besluta i vissa frågor inom det sistnämnda organets kompetensområde. I somliga fall ligger dessa frågor automatiskt genom författningsbestämmelserna i underorganets kompetens, såsom fallet är med vissa av socialstyrelsens nämnder (t. ex. rättsläkarrådet, socialpsykiatriska nämnden, medicinalväsendets ansvarsnämnd, läkemedelsnämnden) eller kriminalvårdsstyrelsens nämnder (kriminalvårdsnämnden, interneringsnämnden, ungdomsfängelsenämnden). Den andra möjligheten är, att organet beslutar i frågor, som hänskjuts dit (t. ex. utlänningsnämnden i förhållande till invandrarverket). Till dessa typer kan 10 organ hänföras. Till den tredje typen hör återstoden av de undersökta organen, och den utgör storleksmässigt en mycket dominerande grupp, 135 stycken. De som tillhör denna typ kan karakteriseras som självständigt fungerande centrala förvaltningsmyndigheter.

Även information om de undersökta instruktionernas ålder kan kasta ytterligare ljus över materialet. Den stora omredigeringsvågen på 1960-talet har nått de flesta instruktionerna, så att av de 150 undersökta var samtliga utom sex från tiden fr. o. m. 1961. I fall att en instruktion har äldre ursprungsdatum men senare ändring, har ursprungsdatum följts; om det finns mer än en reglerande författning, har den yngstas datum följts. Av de återstående sex var fyra från tiden 1951—1960 och två från tiden 1941—1950. Av de undersökta hade sålunda inget organ en tidigare daterad instruktion än så. Dessa siffror är dock delvis missvisande, eftersom flera äldre instruktioner vid nyutgivning ändrats obetydligt i de delar, som rör organets organisations- och beslutsstruktur. Vattenfallsstyrelsens instruktion går sålunda i dessa avseenden fortfarande tillbaka till 1908 års instruktion, kammarkollegiet till 1929 års, generaltullstyrelsen till 1922 års, statens provningsanstalt till 1919 års, för att nämna några extrema exempel. I detta sammanhang kan slutligen nämnas, att det stora flertalet instruktioner hänvisar till allmänna verksstadgan i dess helhet eller i olika delar. Detta har inte särskilt beaktats vid analysen av instruktionerna.

Två huvudtyper av centrala verk

Tidigare undersökningar av de centrala förvaltningsorganen, bekräftade av en förstahandsgranskning av det föreliggande källmaterialet, har gett en stark motivering att uppdelna dessa organ i två huvudkategorier. Synonymt används termerna *centrala förvaltningsorgan* och *centrala verk*, i kortform enbart *verk*, som sammanfattande benämning på dessa organ, och de båda kategorierna benämnes *ämbetsverk* och *nämnder*. Ett alternativ till ämbetsverk är termen *styrelse*, men den kan vålla missförstånd och bli otymplig i sammansättningar såsom »styrelsen för styrelsen» där styrelse i ena fallet betyder »högsta ledningen». Med *styrelse* avses sålunda i fortsättningen enbart ett verks högsta ledning, i fall att denna utgörs av två eller flera personer. Termen används både för ämbetsverk och nämnder. Då en nämnd saknar kansliorganisation, kan nämnd och styrelse användas synonymt.

Uppdelningen i ämbetsverk och nämnder torde behöva motiveras. Skillnaden mellan dem framgår framför allt av deras organisation. Ett ämbetsverk har en *verkschef*; så kallas i fortsättningen högste chefen för ämbetsverkets kansliorganisation. I ämbetsverken kan högsta beslutanderätten innehas av verkschefen eller av verkets styrelse. Nämnden utgöres — såsom framgår av namnet — alltid av ett kollektiv, och dess beslut blir flermansbeslut. Den ledes av en ordförande — verkschef saknas sålunda. Nämnden kan vara inrättad för att handlägga vissa frågor, som det inte funnits något lämpligt ämbetsverk för; efterhand kan dess uppgifter tänkas bli övertagna av ett ämbetsverk, eller också kan nämnden ombildas till ett sådant, eller helt enkelt upplösas, om ärendena under dess handläggning av något skäl försvinner. Som ett i framtiden sannolikt exempel på det sistnämnda kan nämnas fideikommissnämnden; som exempel på det förstnämnda kan nämnas exekutionsväsendets organisationsnämnd. Åtskilliga nämnder, särskilt de som är anknutna till ett ämbetsverk, är ingalunda organ, inrättade för mer tillfälliga uppgifter, utan tillkomna för att tillgodose ämbetsverkets behov av expertis och kan besluta i vissa frågor, som skall överlämnas till dem. Detta motiv framkommer också i propositionerna med förslag om deras inrättande. Som exempel på sådana nämnder kan hänvisas till de ovan nämnda nämnderna inom kriminalvårdsstyrelsen och socialstyrelsen. En sådan nämnd med specialister av skilda slag kan också vara fristående; som exempel kan nämnas giftnämnden. Till bilden av nämnden hör också, att dess ledamöter ofta är tagna utanför statsförvaltningen, antingen i deras egenskap av specialister eller av lekmän.

Det kriterium som utvalts för att klassificera centrala verk i ämbetsverk och nämnder, utgöres av det förhållandet, att ämbetsverket har en fullt utbyggd kansliorganisation, och som tecken på att så är fallet har valts

det faktum, att ämbetsverket har en verkschef med högsta beslutanderätten, eller, om verket ledes av en styrelse, att verkschefen är så högt i ämbetsmannakarriären, att han genom instruktionens bestämmelser givits ledamotskap i styrelsen. Detta kriterium är så pass entydigt, att det blott i undantagsfall kan ge upphov till tveksamhet om hur klassificeringen skall ske. Som exempel på ett fall, där viss tveksamhet kan råda, kan nämnas statens personalutbildningsnämnd. Denna har räknats som ett ämbetsverk, beroende på att här finnes en chef för kansliorganisationen med titeln utbildningschef, som tillika är ordförande i nämnden.

Av det sistnämnda exemplet framgår, att man ingalunda kan rätta sig efter det centrala verkets benämning vid klassificeringen i ämbetsverk och nämnder. Som ytterligare exempel på ämbetsverk med benämningen nämnd i titeln kan nämnas statens jordbruksnämnd, statens pris- och kartellnämnd och statens förhandlingsnämnd. Om sålunda inte alla verk med titeln nämnd kan klassificeras som nämnder i den här givna betydelsen, så finnes det likaså ett antal organ med andra benämningar än nämnd, som måste klassificeras som nämnder enligt den ovan givna definitionen. Förekommande benämningar av denna art är *kommission*, såsom fartygsuttagingskommissionen, *råd*, såsom i handelsflottans välfärdsråd, oljelagringsrådet och näringsfrihetsrådet, *anstalt* såsom i handelsflottans pensionsanstalt, *institut* — statens institut för byggnadsforskning, *delegation* — statens personalbostadsdelegation. Benämningarna anstalt och institut finns även för ämbetsverk. De vanligaste benämningarna på dessa är eljest *styrelse*, *verk*, *kollegium*, *förvaltning*.

Vid denna klassificering har sålunda ingen hänsyn tagits till organets formella funktion. Det har inte haft någon betydelse, om nämndens uppgift blott är av rådgivande eller samordnande natur, eller om den har full beslutanderätt i de frågor den skall handlägga. Dess organisations- och beslutsstruktur behöver inte ha något samband med detta — organet måste ju fatta beslut om vilket råd det skall ge, och om man ser utöver de formella funktionerna, så är det troligt, att ett rådgivande eller samordnande organs reella inflytande kan vara lika stort som inflytandet hos det organ, som har full beslutanderätt. Det kan i detta sammanhang särskilt nämnas, att det inte går att göra någon uppdelning av nämnderna med hänsyn till formen av deras instruktioner. Somliga nämnder har sina instruktioner inbakade i instruktionen för det verk, som de är anknutna till, andra har egna instruktioner. Någon särskild princip synes inte ha följts vid fördelningen mellan dessa konstruktioner. Båda kategorierna kan ha beslutande eller rådgivande funktioner.

Inte heller har hänsyn tagits till storleken av organets kansliorganisation, och därigenom uppstår i en del fall klassificeringar, som har ett tycke av anomalier. Men eftersom det finns en rad mellanformer mellan en fullt

utbyggd kansliorganisation och ingen kansliorganisation alls, skulle det inte gå att draga annat än en godtycklig gräns, där kansliorganisationen är stor nog för att motivera en annan klassificering än den ovan gjorda, och det skulle vara svårt att ge hållbara motiv för gränsens placering — 10, 20 eller 30 anställda i den högre karriären? Då har verkschefsbeftattningen och verkschefens ledamotskap i styrelsen ansetts lämpligare som fingervisning på kansliorganisationens storlek. Är den liten, behövs ju ingen verkschef.

Några exempel på fall, där gränsdragningen efter detta kriterium kan synas tvivelaktig, skall emellertid ges för att belysa problemet. Den ovan nämnda statens personalutbildningsnämnd har en föga omfattande kansliorganisation, men skall enligt den angivna normen klassificeras som ämbetsverk. Statskalendern upptager åtta personer i kansliet varav två byrådirektörer. Som motsats till detta kan nämnas ett inte längre aktuellt exempel, nämligen statens utlänningskommission. Denna skulle enligt det ovan nämnda kriteriet ha klassificerats som nämnd, men hade en större kansliorganisation med tre byråchefer och åtta byrådirektörer enligt Statskalendern. Därtill kom all övrig personal. Av de nämnda beftattningshavarna ingick en byråchef i nämndens styrelse såsom vice ordförande, genom att han förordnats tillhöra den — ledamotskapet var sålunda personligt. Som ordförande fungerade en ledamot, som inte tillhörde kansliorganisationen. Ett exempel av annan art är statens förlikningsmanexpedition. Chef för dess kansli är en byråchef med en byrådirektör under sig — Statskalendern upptar inte mer personal. Byråchefen är samtidigt ledamot av expeditionens styrelse, varför förlikningsmanexpeditionen borde räknas som ämbetsverk. Byråchefens ledamotskap är nämligen inte personligt, utan tjänstens innehavare skall enligt instruktionen vara ledamot av styrelsen. Denna konstruktion kan sägas vara en mellanform mellan ämbetsverk och nämnd — dvs chefen för verket är med i dess styrelse men är inte dess ordförande. Dessa fall är numera inte så ovanliga. Såsom framgår av det ovan nämnda kriteriet krävs icke att verkschefen är styrelseordförande för att verket skall klassificeras som ämbetsverk. Såsom ytterligare en egendomlighet kan nämnas, att rikspolisstyrelsen kommer att fungera som nämnd för statens kriminaltekniska laboratorium och socialstyrelsen för statens rättskemiska laboratorium och för statens farmaceutiska laboratorium, eftersom resp. styrelse fungerar som chefsmyndighet för laboratorierna, vilkas chefer icke har säte i styrelserna.

Antalet nämnder har vid denna klassificering blivit 58, varav fem rådgivande av de 150 närmare undersökta verken. Antalet i något avseende undersökta ämbetsverk blir sålunda 92. Ser man till de centrala förvaltningsorganen i deras helhet, så har nämnderna proportionellt sett blivit underrepresenterade — av de verk, som inte kunnat undersökas, har de

flesta nämligen varit nämnder. Denna snedvridning torde emellertid inte ha någon betydelse, då analysen i fortsättningen inte i första hand går ut på att påvisa olikheterna mellan ämbetsverk och nämnder — de är redan i stort sett påvisade — utan avser att visa de generella dragen i verkens struktur. Uppdelningen på ämbetsverk och nämnder tillämpas sålunda blott i de fall, då den är meningsfull.

Organisationsstruktur

Riktlinjer för undersökningen

Vid undersökningen av verkens organisation kommer kansliorganisationen inte närmare att beröras. Enbart en snabb granskning av materialet ger vid handen, att det är den hävdvunna linjeorganisationen som allmänt tillämpas, med verken indelade i avdelningar, byråer, sektioner osv med chefer i hierarkisk under- och överordning. Det som främst skall undersökas i detta sammanhang är organisationen av verkets högsta beslutande organ. Detta är en infallsvinkel, som tidigare har använts och som fortfarande har full aktualitet. Gränslinjen har därvid dragits mellan verk, där denna beslutanderätt utövas av enda person, s. k. enrådighetsverk, och verk, där denna beslutanderätt utövas av ett kollektiv, s. k. flerrådighetsverk eller styrelseverk. Såsom ovan nämnts, betecknas i denna undersökning som styrelse endast kollektiva beslutsorgan. I termen styrelseverk ingår sålunda även nämnderna.

Vid denna uppdelning har 38 verk, samtliga självfallet av typen ämbetsverk, klassificerats som enrådighetsverk, medan de övriga, däribland samtliga nämnder klassificerats som styrelseverk. Den av tidigare forskare observerade tendensen till övergång från enrådighetsverk till styrelseverk har sålunda markant slagit igenom. Bland enrådighetsverken finns dock flera, som ganska nyligen erhållit nya instruktioner, såsom kriminalvårdsstyrelsen, vars fullmäktiginstitution har försvunnit, men där nämnderna utgör ett inslag av styrelseverk, vidare sjöfartsstyrelsen, kommerskollegium, statens planverk och byggnadsstyrelsen. Åtskilliga av enrådighetsverken har anknytning till den militära organisationen eller utgöres av kulturella institutioner. Av nyorganiserade styrelseverk kan nämnas naturvårdsverket, socialstyrelsen, statens trafiksäkerhetsverk, statens avtalsverk, rikspolisstyrelsen och statens invandrarverk.

Eftersom det alltid är verkschefen, som har högsta beslutanderätten i enrådighetsverken, kommer dessa inte att vidare behandlas i detta sammanhang, utan samtliga verkschefers ställning kommer att behandlas i en sammanhållen framställning. Därefter kommer sammansättningen av styrelserna att granskas ur olika synvinklar.

Verkscheferna

Då verkschef finnes, innehar han vanligtvis högsta beslutanderätten inom verket eller är ledamot av styrelsen, och sådana verk kan nästan samtliga klassificeras som ämbetsverk. Några undantag från denna regel skall nämnas vilka samtidigt visar gränsdragningsproblemen. Naturhistoriska riksmuseet ledes av en styrelse. Någon verkschef finns inte, men museet innehåller två skilda avdelningar, som kan sägas ha var sin chef, nämligen museiavdelningen med en museidirektör och forskningsavdelningen, där en av professorerna utses till prefekt. Dessa chefer har inte plats i styrelsen och verket får sålunda karakteriseras som nämnd. På samma sätt har statens rättskemiska laboratorium två avdelningar med var sin chef (se även nedan). Ett liknande fall är östasiatiska museet. Dess direktör är icke ledamot av museets styrelse. Museet är anknutet till nationalmuseum, och dess chef är ledamot av den nämnd, som utgör östasiatiska museets styrelse. Nationalmuseum är annars ett enrådighetsverk. Vidare kan ånyo pekas på de redan tidigare nämnda statens kriminaltekniska laboratorium, statens rättskemiska laboratorium och statens farmaceutiska laboratorium. För laboratorierna finns chefer, men då de inte ingår i rikspolisstyrelsen resp. socialstyrelsen, vilka är chefsmyndighet, klassificeras laboratorierna som nämndstyrda. Ifrågavarande nämnd är sålunda styrelse för ett annat verk. I detta sammanhang kan även nämnas exempel som försvarshögskolan och militärhögskolan. De lyder under ÖB, och skolcheferna utövar sålunda där inte högsta beslutanderätten. Bortsett från fall av dessa slag kan sålunda som en generell regel formuleras, att verkschefen i styrelseverken vanligtvis ingår som ledamot av styrelsen för sitt verk. Däremot är det inte givet att han skall vara styrelsens ordförande.

Verkschefen kan vara tillsatt för en begränsad tidsperiod, varefter förnyat förordnande kan erhållas, eller kan inneha sin befattning utan tidsbegränsning. Det senare är fallet främst med sådana verk, som kan klassificeras som kulturella institutioner, dvs museer, arkiv, skolor o. d. Bland dem som tillhör den sistnämnda gruppen kan särskilt nämnas kammarkollegiet, mynt- och justeringsverket, bank- och försäkringsinspektionerna, kontrollstyrelsen och lantmäteristyrelsen. För kammarkollegiets och lantmäteristyrelsens del kan detta vara en reminiscens från den tidigare utformningen av RF § 35, enligt vilken cheferna för dessa verk var förtroendeämbetsmän. Som ett generaliserande omdöme om dessa verk kan sägas, att de har samtliga mer tekniska än politiska uppgifter. Flertalet verkschefer är emellertid tillsatta för viss tid, och denna är numera genomgående sex år. Blott ett enda undantag har påträffats från denna regel, och det är statens farmaceutiska laboratorium, där chefen förordnas för fyra år.

I samband med verkschefstjänsten kan nämnas den sedan länge förekommande tjänsten som biträdande verkschef, stundom under benämningen souschef. Innehavaren av sådan tjänst har vanligen titeln överdirektör. Annan titel än överdirektör men likartad befattning har byråöverläkaren i försvarets sjukvårdsstyrelse och fälttygmästaren i arméförvaltningen. Totala antalet sådana tjänster är fjorton. Exempel på verk med överdirektörsbefattning är rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, televerket, skolöverstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen.

Överdirektörstjänsten förtjänar att nämnas, inte därför att den är högt placerad inom ämbetsverkets hierarki, utan därför att dess innehavare är ställföreträdare för verkschefen och inträder i dennes ställe vid förfall för honom. I de verk, där överdirektör icke finns, har en annan befattningshavare blivit utrustad med ställföreträdarskapet. I de fall att verket är så stort, att det innehåller avdelningar eller liknande, kan chefen för en sådan inträda som ställföreträdare. Så är t. ex. fallet i riksrevisionsverket, vattenfallsverket (huvudenhetschef), postverket (dito), patent- och registreringsverket. Annars får någon av byråcheferna fylla befattningen som ställföreträdare. Betydelsen av ställföreträdarskapet skall ytterligare behandlas senare.

Verksstyrelserna

I detta avsnitt kommer att behandlas både styrelser för ämbetsverk och för nämnder. De säras åt blott då så är erforderligt.

Minsta antalet personer en styrelse kan bestå av, är av naturliga skäl två personer. Blott ett organ med så liten styrelse har dock påträffats i statskalendern, nämligen försvarets skaderegleringsnämnd. Sju nämnder har tre ledamöter, varav utlänningsnämnden kan nämnas. Det stora flertalet nämnder har annars ett ledamotsantal om mellan fem och elva. Högsta antalet, sjutton, har meteorologiska och hydrologiska rådet. Inget ämbetsverk har färre än fem ledamöter; detta antal har fyra ämbetsverk. Mellan sex och nio ledamöter är det vanligaste antalet; i denna grupp finns 42 ämbetsverk. Högsta antalet är sjutton, som finns hos arbetarskyddsstyrelsen. Skälet till detta är den utpräglade partsrepresentationen i detta verk. Emellertid utgörs styrelsen inte av mer än sju personer, då den skall fatta beslut, varför siffran sjutton är missvisande. De eljest mest manstarka styrelserna, med ett ledamotsantal av tretton, finns i arbetsmarknadsstyrelsen, statens pris- och kartellnämnd samt statens skeppsprovvningsanstalt.

Styrelsernas sammansättning

Styrelserna kan sammansättas på två sätt: antingen så, att ledamotskap i styrelsen erhålles genom särskild utnämning, eller så, att ledamotskapet är

förenat med annan befattning, placerad inom det verk, som styrelsen skall leda, eller utanför det.

Det var ju i äldre tid vanligt, att ledamotskapet erhöles genom utnämning till chefsbefattningarna inom verket, dvs verkschefs- och byråchefs-befattningarna. Dessa kollegialt organiserade verk omvandlades efterhand till byråkratiskt styrda verk utan styrelse, varför verk med denna konstruktion allt mer minskade i antal. När styrelseverken under 1900-talet fick en renässans, innebar detta emellertid ej, att så även blev fallet med de kollegialt sammansatta verken. Det är nämligen nu endast ett verk, kammarkollegium, som har kvar denna konstruktion för sin styrelse, som består av generaldirektören och de fyra byråcheferna med titeln kammarråd.

Nu är emellertid organisationsformerna ej så klart avgränsade såsom de ovan framställt. Det kan finnas blandformer. En rätt nära anknytning till den kollegiala organisationsformen har sålunda några verk. Patent- och registreringsverket leds icke av någon styrelse, utan generaldirektören har högsta beslutanderätten, men enligt instruktionen är verkets högsta tjänstemän, bestående av en avdelningschef, sex patenträttsråd, åtta överingenjörer och tre byråchefer, *ledamöter av verket*. I fråga som handläggs på besväravdelningen fattas beslutet kollegialt, enär utöver generaldirektören de sex patenträttsråden och två byråchefer deltar i ärendets prövning. En annan typ företrädes av bankinspektionen. Ledamöter av styrelsen är här generaldirektören, de två avdelningscheferna, de tre byråcheferna samt ytterligare två ledamöter, utsedda av K Mt och hämtade utanför verket. Denna typ kan karakteriseras som kollegialt organiserad med icke-kollegiala inslag. I mer uttunnad form slår denna över i sin motsats, en särskilt utsedd styrelse med kollegiala inslag, såsom i arbetarskyddsstyrelsen, där generaldirektören, de fyra byråcheferna jämte tolv andra ledamöter ingår i styrelsen. Emellertid utgöres verkets ärenden av partsärenden och pleniärenden. I de sistnämnda deltagar inte någon av de tolv särskilt utsedda ledamöterna, varför styrelsen i dessa ärenden sålunda är kollegialt organiserad. I bostadsstyrelsen är det blott en av de fem byråcheferna, som jämte generaldirektören och fem andra ledamöter tillhör styrelsen. I några av de verk, som har överdirektör som souschef, är denne ledamot av styrelsen. Så är fallet i rikspolisstyrelsen, försvarets fabriksverk, riks försäkringsverket, skolöverstyrelsen, lantbruksstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen. I övriga fall är sådana överdirektörer icke ledamöter i styrelsen. Slutligen kan noteras, att i sådana verk, där styrelsen utses genom särskilt beslut av K Mt, ledamot kan hämtas bland ämbetsmännen i verket.

Vilka normer finns det då att följa, då det icke-kollegiala inslaget i styrelserna skall utses? Dessa normer finns i verkens instruktioner, och det är

sålunda genom Kungl. Maj:ts beslut, som de tillkommit. De skall vidare vara vägledande för Kungl. Maj:t självt, eftersom dylika utnämningar nästan uteslutande sker i konselj (ledamöterna i statens isbrytarnämnd utses dock av chefen för kommunikationsdepartementet — m. a. o. ett nytt fall av ministerstyrelse). Man kan då ifrågasätta, om regeringen varit intresserad att binda sina händer genom att utfärda alltför detaljerade normer.

Regeringens absoluta obundenhet vid utseendet av styrelseledamöter har inskränkts genom vägledande normer av tre olika slag: ledamotskap kan erhållas genom innehav av befattning i annat verk, förslag till ledamot skall framläggas av statlig befattningshavare eller av enskild organisation, och vidare kan det vara angivet, att vissa intressen skall vara representerade i styrelsen. De två sistnämnda systemen tangerar varandra, eftersom intresserepresentation kommer till stånd, om man tillåter en intresseorganisation framlägga förslag och detta följes.

Då man låter en person inträda i en styrelse på grund av dennes innehav av annan befattning, torde skälet till detta vara, att man antingen önskar få en samordning till stånd av olika verk, eller att man önskar ha viss sakkunskap representerad. Båda motiven kan ligga bakom de fall, då personalunion föreligger mellan ett verk och rådgivande organ, anknutna till detta. Som exempel kan nämnas läkemedelsnämnden (med en byråchef från socialstyrelsen), statens isbrytarnämnd (med chefen för sjöfartsstyrelsen), meteorologiska och hydrologiska rådet (med chefen för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut), naturvårdsverkets tre råd (med chefen för naturvårdsverket), kommerskollegii handelspolitiska råd (med chefen för kommerskollegium) och flygtekniska försöksanstaltens vetenskapliga råd (med anstaltens chef). Något annorlunda konstruktion föreligger i UKÄ, i vars styrelse ordförandena i fakultetsberedningarna ingår; dessa utnämnes av Kungl. Maj:t.

Likartad personalunion finns vidare mellan en rad verk, som är varandra närliggande. I armémuseums styrelse finns chefen för armén samt chefspersonal från försvarets materialverk, och i styrelsen för försvarets läroverk finns chefen för arméstaben och chefen för AUS (där läroverket är förlagt). I styrelsen för statens institut för folkhälsan finns chefen för socialstyrelsen, i ledningen för statens arbetsklänik finns chefen AMS och sjukhusdirektören vid Karolinska sjukhuset — den sistnämnde deltar f. ö. även vid handläggningen av vissa frågor i statens strålskyddsinstitut. Chefen för statens vägverk återfinns även i styrelsen för statens väginstitut och i statens trafiksäkerhetsråd, i det sistnämnda tillsammans med chefen för statens trafiksäkerhetsverk, rikspolischefen och VD i NTF. I styrelsen för statens bakteriologiska laboratorium finns föreståndaren för statens veterinärmedicinska anstalt, och i styrelsen för statens brandskola finns

riksbrandinspektören. En mera uppmärksammas personalunion mellan två större och betydelsefullare verk är, att cheferna för statskontoret och riksrevisionsverket tillhör båda verkens styrelser. Av typiskt samordnande karaktär är f. ö. försvarets förvaltningsdirektion och totalförsvarets chefsnämnd. Om de råd o. d. som är anknutna till ett visst verk medtages, uppgår antalet verk med personalunion av ovan angivet slag till 31. Såsom framgår av det ovanstående, är det i allmänhet inte några av de »tyngre» verken, där personuppsättningen i styrelsen är styrd på detta sätt. Blott i två fall rörde det sig om icke statliga befattningshavare, nämligen VD i NTF samt förvaltningsutskottet i Vitterhets-, historie- och antikvitetsakademien, som styr riksantikvarieämbetet. Dessa båda institutioner kan dock anses som halvstatliga. Blott i undantagsfall förekommer det, att dessa »självskrivna» ledamöter är fler än de särskilt utsedda ledamöterna, såsom i försvarets förvaltningsdirektion och armémuseum. Totalförsvarets chefsnämnd har inga särskilt utsedda ledamöter.

Det är ju inom statsförvaltningen en normal företeelse, att ett organ lämnar förslag till ett överordnat organ, då en befattning skall tillsättas. Högre befattningar, såsom ledamotskap i verksstyrelser och chefskap för verk, är emellertid inte av den arten, utan utses utan föregående förslag av Kungl. Maj:t. De fall, då någon form av förslagsrätt ändock föreligger, måste därför särskilt uppmärksammas.

I en del fall är denna förslagsrätt utformad så, att den rätt nära anknyter till det förslag, som en myndighet i normala fall skall avge. Som exempel kan nämnas, att chefen för försvarsstaben tillsättes av Kungl. Maj:t efter anmälan av ÖB, rektor för försvarets läroverk utnämnes likaså av Kungl. Maj:t efter förslag av skolöverstyrelsen, och chefen för statens farmaceutiska laboratorium förordnas av Kungl. Maj:t efter anmälan från chefen för socialstyrelsen. I övrigt kan fallen med förslagsrätt grupperas i två grupper. Den ena utgöres av de fall, då det — liksom i de nyssnämnda fallen — är en statlig myndighet, som äger förslagsrätt, den andra gruppen innehåller de fall, då en enskild organisation äger avge förslag. Som exempel på det förstnämnda kan följande nämnas: till beredskapsnämnden för psykologiskt försvar äger ÖB och civilförsvarsstyrelsen föreslå en ledamot vardera, till fartygsuttagningsskommissionen föreslås ledamöter av ÖB, sjöfartsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, civilförsvarsstyrelsen och transportnämnden. Två av de åtta ledamöterna i statens bakteriologiska laboratorium föreslås av UKÄ och socialstyrelsen, och av de tretton ledamöterna i statens institut för folkhälsan utses fem efter förslag av veterinärhögskolans kollegium, kommerskollegium, lantbruksstyrelsen, statens planverk och arbetarskyddsstyrelsen; därtill utses en efter förslag av samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större städer och en ledamot väljes direkt av

karolinska institutets medicinska fakultet. Liknande organ är statens arbetsklirik — förslag från karolinska institutets medicinska fakultet och tekniska högskolans tekniska fakultet; statens väginstitut — förslag från väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, statens trafiksäkerhetsverk och UKÄ; statens provningsanstalt — förslag från kommerskollegium och UKÄ; samt statens skeppsprovingsanstalt — förslag från chefen för marinen, konsistorierna vid de tekniska högskolorna i Stockholm och Göteborg samt sjöfartsstyrelsen. I sistnämnda fallet skall förslaget upptaga tre namn för varje ledamot som skall utses. Liknande konstruktion föreligger vid förslag till fakultetsberedningarna i UKÄ, där tre namn skall föreslås av fakulteterna för varje plats, som skall tillsättas. Konstruktionen garanterar den tillsättande myndigheten — Kungl. Maj:t — större svängrum än om blott ett namn föreslagits för varje plats.

Den andra gruppen av dessa fall, nämligen då en enskild organisation äger framlägga förslag, kommer inte bara att exemplifieras, utan kommer att redogöras för i sin helhet. Förekomsten av denna konstruktion visar, i vilken utsträckning man lämnat minimigarantier för inflytanden av annan art än det normalt administrativa och visar vidare, vilka intressen man velat bereda plats åt.

Till platserna i beredskapsnämnden för psykologiskt försvar ägde, som ovan nämnts, två statliga organ förslagsrätt. Därutöver har några icke-statliga organ förslagsrätt. En ledamot vardera äger Centralförbundet Folk och Försvar, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Tidningarnas telegrambyrå och Sveriges radio föreslå; Publicistklubben och Svenska journalistförbundet äger tillsammans föreslå en. Här har man tydligen velat finna anknytning till informationsorganen, vilket faller sig ganska naturligt med hänsyn till nämndens uppgifter.

Ledamöter i socialstyrelsen skall föreslås av landstingsförbundet med två, stadsförbundet och kommunförbundet med en vardera. Därutöver innehåller styrelsen ytterligare fem personer. Även här ter sig denna anknytning naturlig med hänsyn till kommunernas uppgifter inom hälso-, sjuk- och socialvård. Samma gäller om arbetarskyddsstyrelsen. Där skall sex platser besättas efter förslag av rikssammanslutning av arbetsgivare och lika många efter förslag av rikssammanslutning av arbetstagare. Styrelsen innehåller ytterligare fem ledamöter. Rätt att föreslå ledamöter har arbetsmarknadsorganisationerna också vad beträffar arbetsmarknadsstyrelsen. LO och SAF äger föreslå tre personer vardera, TCO två och SACO en. Utöver dessa nio innehåller styrelsen ytterligare fyra personer. LO och SAF äger också föreslå var sin ledamot i statens arbetsklirik, liksom statens handikappråd. Andra intresseorganisationer, som har förslagsrätt, är Sveriges industriförbund till statens bakteriologiska laboratorium, Sveriges varvsindustriförbund till statens skeppsprovingsanstalt, SFS till statens

nämnd för samlingslokaler, då den behandlar studentkårslokaler, de statsanställdas huvudorganisationer till statens grupplivnämnd, och KRO till nationalmusei inköpsnämnd för modern konst. Det sistnämnda kan beröras något närmare, eftersom vi här återfinner liknande konstruktion som i t. ex. statens skeppsprovvningsanstalt och fakultetsberedningarna. Jämte KRO skall också akademien för de fria konsterna inlämna förslag. Förslagen skall upptaga namnen på två skulptörer och två målare, dvs det skall framföras åtta kandidater för de två platser som skall besättas. Regeringen har uppenbarligen velat ge sig själv ett icke alltför begränsat svängrum, när det gäller att tillsätta dessa platser. Som ett särfall kan nämnas ATP-fondstyrelserna, till vilka olika organisationer har förslagsrätt (se vidare nedan). Slutligen finns blott att nämna, att IVA och Jernkontoret har att föreslå var sin ledamot till Statens provvningsanstalt. Därmed är denna redogörelse fullbordad. En kort tillbakablick ger vid handen, att denna metod för att ge icke-statliga organisationer inflytande i statsförvaltningen har blivit tämligen sparsamt använd. Det är i fjorton fall, som någon sådan konstruktion överhuvud förekommer, ATP-fondstyrelserna inräknade, och av dessa är det blott några, som kan ses som betydelsefulla, dels genom verkets uppgifter, dels genom att denna representation är av så stort omfång, att den inte blott kan betecknas som »gisslan». Dessa betydelsefullare fall är beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen; därtill kan även läggas de tre fondstyrelserna för ATP.

Intresserepresentationen kan sålunda taga sig uttryck i att en intresseorganisation kan få föreslå ledamöter i styrelsen för ett statligt verk. Den kan emellertid även vara konstruerad på ett annat sätt, nämligen genom att det i instruktionen för ett verk uttryckligen sägs, att ett visst intresse skall vara representerat, men regeringen har fria händer att utse vilken sådan företrädare som den vill — någon förslagsrätt föreligger sålunda inte. Regeringen har gjort sig själv mindre bunden i dessa fall. Här är uttrycken, att representation skall finnas för, erfarenhet från ... skall finnas företrädd, anknytning skall finnas till o. d. Inte heller dessa fall är fler till antalet, än att en total presentation av dem kan göras. Vid denna genomgång beaktas inte »allmänintressen», t. ex. rättssäkerhetsintresse (genom att domarkompetens fordras) eller sakkunnighetsintressen genom andra särskilda kompetenskrav.

Som en grupp kan ses näringslivs- eller företagarintressena. De kan vara angivna helt allmänt som näringslivsintresse, såsom i försvarets förvaltningsdirektion (tre ledamöter), civilförsvarsstyrelsen (en ledamot). Företagarintresse är även en vid term, som används för näringsfrihetsrådet (tre ledamöter) och statens pris- och kartellnämnd (fem ledamöter). När man använder begreppet »producentintresse», ett intresse som skall finnas re-

presenterat i resegarantinämnden, är det dock helt tydligt, att därmed avses ett mer specificerat producentintresse, nämligen inom just resebyråbranschen. I statens nämnd för arbetstagares uppfinningar skall det finnas representation för arbetsgivarna, vilket kan sägas vara ytterligare en variation på näringslivsintresset.

Innan redovisningen övergår till de mer specificerade näringslivsintressena, skall här pekats på en tämligen genomgående konstruktion, då ett företagarintresse enligt ovanstående varit inblandat. Då skall nämligen även dess motpart vara representerad. I resegarantinämnden skall även konsumentintresset vara företrätt, i näringsfrihetsrådet skall löntagar- och konsumentintressena ha samma antal ledamöter som företagarintressena, och samma är förhållandet i statens pris- och kartellnämnd. I statens nämnd för arbetstagares uppfinningar skall arbetstagarsidan vara representerad på samma sätt som arbetsgiversidan. Liknande förekom i samband med förslagsrätten, så att arbetsgivar- och arbetstagarsidan ägde föreslå lika många ledamöter till arbetarskyddsstyrelsen. I statens institut för folkhälsan skall arbetsmarknadsparternas intressen vara företrädda.

Reciprocitet mellan parternas representation kan även förekomma, då mer specificerade intressen skall vara representerade. I sjömansskattenämnden skall både redarna och de ombordanställda vara representerade med var sin ledamot, och i statens hyresråd skall fastighetsägarna och hyresgästerna vara representerade med vardera två ledamöter. Ytterligare några specificerade näringar finns att nämna. Fartygsuttagningskommissionen skall innehålla två representanter för sjöfartsnäringen, i meteorologiska och hydrologiska rådet skall det finnas representanter för skogsbruk och sjöfart, i veterinärstyrelsens disciplinnämnd representation för jordbruksnäringen. I skolöverstyrelsen skall finnas representanter för arbetsgivar- och avnämningarintressen inom industri och hantverk, handel och kontorsverksamhet samt inom vårdområdet; dessa tre kan sägas vara balanserade av tre företrädare för arbetstagarintressena. Därjämte kan här nämnas, att universitets- och högskoleväsendet skall vara representerat i egenkap av avnämning, men detta kan inte placeras i kategorin intresseorganisationer.

En något mindre outrerad intresserepresentation kan sägas föreligga, då det föreskrivs, att kommunal verksamhet eller kommunalt intresse skall vara företrätt. Så är fallet i civilförsvarsstyrelsen, luftfartsverket och skolöverstyrelsen. Önskemål om fackkunskap mer än intresserepresentation får anses föreligga i fideikommissnämnden, där erfarenhet av skogs-, jordbruks- och kulturfrågor samt av fideikommissförvaltning skall vara företrädd. I civilförsvarsstyrelsen skall utöver tidigare nämnd representation finnas anknytning till pedagogisk sakkunskap och folkbildningsarbetet. I handelsflottans välfärdsråd skall finnas företrädare för organisationer, som

är intresserade av välfärdsarbetet. I statens personalutbildningsnämnd skall personalorganisationerna vara företrädade genom fyra ledamöter. Här kan även en viss intresserepresentation föreligga. Slutligen kan nämnas, att beträffande fyra verk förutsätts i propositionerna om inrättandet, att representation skulle finnas för berörda, icke närmare specificerade intressen, utan att detta har getts något uttryck i instruktionerna (flygtekniska försöksanstalten — här nämns dock bl.a. flygindustrin — vapenfrinämnden, statens institut för konsumentfrågor och utlänningskommissionen).

Som ett sammanfattande omdöme skulle kunna sägas, att inte heller denna form för att garantera vissa intressen eller viss sakkunskap företrädare i styrelserna, har nått någon vid utsträckning. Det rör sig om sjutton verk, och de flesta av dessa kan inte anses vara särskilt betydelsefulla. Statsmakterna har uppenbarligen inte heller på detta sätt velat pålägga sig några band, som hindrar manövreringsförmågan, då befattningar av ifrågavarande slag skall besättas.

Varaktigheten av ledamotskap i styrelse

I verk, där ledamotskapet är sammankopplat med högre befattning inom verket, och i verk, där det erhålles på grund av befattning i annat verk, finnes inte någon annan tid för varaktigheten av ledamotskapet än varaktigheten av den befattning, som grundar detta. Då ledamotskapet erhålles genom utnämning, har i allmänhet vissa maximigränser satts för detta. Denna maximitid kan givetvis brytas på så sätt, att ledamoten erhåller förnyat ledamotskap efter den första periodens utgång, men även följande förordnanden måste givetvis hålla sig inom maximigränsen.

Det har ovan nämnts, att normaltiden för verkschefer är sex år. För ledamöter i ämbetsverkens styrelser finns en motsvarande normal maximitid och den utgör hälften av verkschefernas, nämligen tre år. Det finns sålunda anledning att främst nämna undantagen. Den närmast vanligaste tiden är fyra år (socialstyrelsen, statens väginstitut, statens geotekniska institut, statskontoret, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, statens förhandlingsnämnd, skolöverstyrelsen och statens institut för folkhälsan). Därutöver förekommer blott två år — för partsrepresentanter i arbetarskyddsstyrelsen — samt för »viss tid» (i statens brandskola).

Ser man till nämnderna, finner man betydligt större variation i maximitiderna för styrelseledamotskap. Här finns alternativen fem, fyra, tre och två år, samt för »viss tid» och »tills vidare». Med en svag övervikt är den vanligaste tiden även här tre år (14 nämnder), och närmast används alternativet »för viss tid» mest (12 fall). Bland de förstnämnda kan särskilt nämnas beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och vissa leda-

möter i näringsfrihetsrådet, bland de senare inskrivningsrådet, vapenfri-nämnden, utlänningsnämnden och vissa ledamöter i näringsfrihetsrådet. Fem år tillämpas för kriminalvårdsstyrelsens nämnder (kriminalvårds-nämnden, interneringsnämnden och ungdomsfängelnsnämnden) samt för fideikommissnämnden. Fyra år tillämpas för åtta nämnder (riksvärde-ringsnämnden, fartygsuttagningskommissionen, statens isbrytarnämnd, riks-skattenämnden, centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden, sjömans-skattenämnden, naturhistoriska riksmuseet samt veterinärstyrelsens veten-skapliga råd). Två år tillämpas för blott två nämnder, moderna museets inköpsnämnd samt vissa ledamöter i statens nämnd för arbetstagares upp-finningar. Förordnande tills vidare tillämpas för ATP-fondstyrelserna, och gällde även för utlänningskommissionen.

Bakgrunden till de olika tidsgränserna är inte klar. Såsom »liggande i sakens natur» kan möjligen antagas, att man önskat en snabb omsättning av ledamöterna i moderna museets inköpsnämnd, för att den inte skall stelna i sin inköpspolitik. Treårsgränsen förefaller vara en halvering av verkschefernas sexårstid, och denna torde vara satt bl. a. mot den bakgrunden, att man inte kan ha för kort förordnandetid till dessa topp-tjänster, om man vill ha kvalificerade personer att mottaga sådana. An-märkningsvärt var tillsvidareförordnandet i utlänningskommissionen, nå-got som kunde innebära, att ledamöterna här kunde sitta mycket länge. Två av ledamöterna enligt 1968 års statskalender hade innehaft ledamot-skapet sedan 1944.

Arbetsutskott

I instruktionerna för några verk har influtit bestämmelser om arbetsut-skott, vilket får betraktas som en ny företeelse. Det är självfallet endast i sådana verk, som är organiserade med styrelse, där detta kan förekomma. Konstruktionen förekommer både bland verk vilka klassificerats som äm-betsverk och som nämnder. Arbetsutskottens uppgifter kan generellt sägas vara att avgöra sådana frågor, som styrelsen låtit hänskjuta dit. Bakgrun-den torde vara behovet att avlasta styrelserna ärenden, framför allt mera rutinartade, och därmed ge dem tid för andra arbetsuppgifter. Detta torde särskilt vara fallet i nämnderna, som kan ha en minimal kansli-organisation och sålunda begränsad tillgång på personal, som skulle kunna fatta beslut i sådana ärenden. Motivet att det kan vara svårt att samla styrelsen, särskilt i brådskande ärenden, torde däremot ha mindre vikt. Det har nämligen i stor utsträckning genomförts, att sådana ärenden kan behandlas genom meddelanden mellan några eller alla av styrelsens leda-möter. Arbetsutskotten har däremot inte den uppgift, som de kan ha i

enskilda organisationer, nämligen att förbereda styrelsens handläggning av någon fråga.

Arbetsutskott förekommer inom nämnderna beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, läkemedelsnämnden, giftnämnden, statens arbets-klinik och statens trafiksäkerhetsråd samt inom ämbetsverken statens insti-tut för folkhälsan, statens brandskola, statens skeppsprovninganstalt, sta-tens konsumentinstitut och statens peronalutbildningsnämnd. Som en generell regel kan sägas, att verkets ordförande alltid bör vara med i arbetsutskottet; det enda fall, då detta inte förekommer, är statens skepps-provninganstalt, där verkets chef, som ej är dess ordförande, i stället för ordföranden skall tillhöra AU. I statens institut för folkhälsan är både ordföranden och verkschefen ledamöter i AU. Antalet ledamöter utöver de redan nämnda är i allmänhet två. Undantagen är beredskapsnämnden för psykologiskt försvar där antalet är mellan tre och fem, statens trafik-säkerhetsråd och statens skeppsprovninganstalt, där detta antal är fyra, statens konsumentinstitut, där antalet utöver ordföranden är en samt statens personalutbildningsnämnd, där motsvarande antal är tre.

Införandet av arbetsutskott får ses som ett närmande till organisations-former, som sedan länge förekommit inom enskilda organisationer och enskilda företag. Detta närmande till sådana organisationsstrukturer kan även observeras i den nya tendensen att inte låta verkschefen vara ord-förande i styrelsen — man kan med detta jämföra aktiebolagens särskiljan-de av befattningen som styrelseordförande och verkställande direktör. Anknytning till dessa organisationsstrukturer får även den ökade före-komsten av rådgivande organ till verken anses innebära. Det innebär, att man vid sidan av den normala hierarkiska ordningen — m. a. o. en ren linjeorganisation — infört ett stabsorgan i likhet med systemen inom många företag.³ Dessa båda sistnämnda företeelser — ordförandeskapet och de rådgivande organen — skall närmast något ytterligare behandlas.

Ordförandeskap i styrelserna

Beträffande ordförandeskapet i nämnderna, där verkschefen inte tillhör styrelsen, kan först konstateras, att ordförandeskapet där självfallet innehas av den, som erhåller Kungl. Maj:ts förordnande att vara ordförande i styrelsen. I ämbetsverken är saken inte fullt så enkel. I det övervägande antalet fall förekommer, at verkschefen enligt gammal praxis även är sty-relsens ordförande. Antalet sådana styrelser utgör ett trettiotal. Vidare kan nämnas några specialfall, där ordförandeskapet tillfaller ledamot i styrelsen på grund av dennes innehav av befattning i annat verk, t. ex. arméchefen i förhållande till armémuseum, chefen för arbetsmarknadsstyrelsen i för-

³ Dick Ramström, *Administrativa processer*, kap. 8.

hållande till statens arbetslinnik och chefen för vägverket i förhållande till statens väginstitut. Antalet sådana fall är fem. Såsom ovan nämnts, har emellertid den konstruktionen vunnit ökad tillämpning, att verkschefen inte är styrelseordförande, utan i stället den styrelseledamot som Kungl. Maj:t särskilt utser — sålunda samma princip som gällde beträffande nämnderna. Antalet sådana verk är tjugo. Här skall först nämnas två, som f. n. anknyter till den äldre traditionen, nämligen försvarets fabriksverk och flygtekniska försöksanstalten. I dessa har Kungl. Maj:t förordnat verkschefen att vara styrelseordförande. Deras motsats är statens bakteriologiska laboratorium, där verkschefen enligt instruktionen inte får utses till ordförande. Som ett särfall kan vidare nämnas riksantikvarieämbetet, som styrs av vitterhetsakademiens förvaltningsutskott, där riksantikvarien är sekreterare. Av de övriga verken kan främst nämnas statens naturvårdsverk, statens pris- och kartellnämnd samt statens avtalsverk. Åtskilliga av de övriga utgörs av forskningsinstitutioner, museer eller liknande (statens strålskyddsinstitut, statens institut för folkhälsan, arbetsmedicinska institutet, statens geotekniska institut, statens provningsanstalt, statens skeppsprovninganstalt, statens institut för konsumentfrågor, handelsflottans pensionsanstalt, statens brandskola, östasiatiska museet, etnografiska museet, statens sjöhistoriska museum, statens förlikningsmannaexpedition).

För besättandet av vice-ordförandeskapet finns fler konstruktioner än de ovan nämnda; det har funnits ytterligare ett alternativ att taga till, då instruktionerna sammanskrivits. Vid redovisning av dessa möjligheter skiljes här på ämbetsverk och nämnder.

En möjlighet för ämbetsverkens del är, att befattningen tillfaller en i instruktionen utpekad befattningshavare. Så är fallet i naturvårdsverket, där verkschefen är vice ordförande. En överdirektör är vice ordförande i rikspolisstyrelsen, skolöverstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen, samtliga verk, där verkschefen är ordförande. I statens jordbruksnämnd utpekades den i tjänsten äldste ledamoten i styrelsen som vice ordförande. Den redan tidigare noterade saxningen mellan statskontoret och riksrevisionsverket yttrar sig även i att verkscheferna är vice ordförande i det andra verket.

I analogi med tillsättandet av ordförande finns även möjligheten, att vice ordförande tillsätts genom särskilt beslut av Kungl. Maj:t. Här kan som exempel nämnas försvarets fabriksverk, handelsflottans pensionsanstalt, statens brandskola, statens provningsanstalt, östasiatiska museet, statens pris- och kartellnämnd, statens institut för konsumentfrågor, vattenfallsverket, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap samt statens avtalsverk. Av dessa är det i samtliga utom två, vattenfallsverket och överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, som ordförandeskapet också tillsätts genom särskilt beslut av Kungl. Maj:t. I de två undantagen är verkschefen ordförande.

En annan möjlighet till besättande av vice ordförandeskapet — till gagnet om än ej till namnet — föreligger i några ämbetsverk, där ställföreträdare för verkschefen finns. I fall att ställföreträdaren vid förfall för verkschefen inträder i styrelsen, där den sistnämnde är ordförande, och vice ordförande inte utses på annat sätt, får vice ordförandeskapet på så sätt anses sammanhänga med ställföreträdarskapet. Sådant ställföreträdarskap finns i televerket, postverket, statens järnvägar och luftfartsverket. I andra verk med ställföreträdare blir vice ordförande utsedd på annat sätt; så i vattenfallsverket, statskontoret, riksrevisionsverket, statens pris- och kartellnämnd samt avtalsverket, enligt vad som framgått av det ovanstående.

Ytterligare en möjlighet till besättande av vice ordförandeposten finns, och denna möjlighet har ingen motsvarighet i besättandet av ordförandeposten. Det är nämligen den möjligheten, att styrelsen själv utser vice ordförande. Detta skall förekomma i FOA, försvarets läroverk, arbetsmedicinska institutet, statens skeppsprovningsanstalt, etnografiska museet, statens sjöhistoriska museum och statens förlikningsmannäxpedition. Beträffande den sistnämnda kan särskilt nämnas, att styrelsen består av tre ledamöter, varav Kungl. Maj:t tillsätter ordförande. Här får sålunda två utse den tredje!

Det har ovan nämnts, att det blott fanns en metod för att tillsätta ordförande i nämnder, nämligen utnämning genom Kungl. Maj:t. För besättande av vice ordförandeskap i nämnderna finns samma metoder som i ämbetsverken. Dessa möjligheter är dels att Kungl. Maj:t utser vice ordförande, dels att nämnden själv utser innehavaren till denna post, och dels att den innehas på grund av särskild befattning. Det sistnämnda förekommer bara i tre fall i det genomgångna materialet; det är i kartverkskommissionen (verkschefen för kartverket vice ordförande), kommerskollegii handelspolitiska råd (avdelningschefen i kommerskollegium) och fondfullmäktige för riks försäkringsverkets fonder (överdirektören i riks försäkringsverket). Här skall vidare enbart nämnas de fall då nämnden själv utser vice ordförande, eftersom detta får anses tillhöra de nyare dragen i nämndernas sammansättning (beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, totalförsvarets förvaltningsdirektion, totalförsvarets chefsnämnd, försvarshögskolans råd, flygtekniska försöksanstaltens vetenskapliga råd, giftnämnden, ATP-fondstyrelserna, statens trafiksäkerhetsråd, statens heraldiska nämnd, naturhistoriska riksmuseet, naturvårdsverkets tre råd, statens nämnd för samlingslokaler, statens råd för byggnadsforskning, statens institut för byggnadsforskning, statens personalbostadsdelegation). Någon detaljgenomgång av övriga fall, nämligen då Kungl. Maj:t utser vice ordförande, kommer sålunda inte att göras.

Rådgivande organ

I några fall har i det föregående nämnts rådgivande organ till olika verk för att exemplifiera organisationsstrukturen. Här skall ytterligare pekats på några generella drag i deras organisation. De kan uppdelas i två huvudgrupper. Den ena karakteriseras av att rådet är ett kollektivt agerande organ, och detta är den vanligaste typen. Den andra formen av råd avser att tillhandahålla en stab av experter till verket, och en, ev. flera, av dessa kan tillkallas för att utreda en fråga, som han är särskilt insatt i. Prototypen för detta är de s. k. vetenskapliga råden, vilket t. ex. förekommer i socialstyrelsen och veterinärstyrelsen. Det kollektivt agerande organet kan vara sammansatt på två sätt, antingen med personal från det rådtagande verket eller med utifrån hämtade ledamöter. Benämningen är vanligtvis *råd*, såsom UKÄ:s utbildningsråd och naturvårdsverkets tre råd för natur-, vatten- och luftvårdsfrågor, *delegation*, såsom i SIDA:s löne delegation och jordbruksnämndens konsumentdelegation, vidare *nämnd*, såsom statens isbrytarnämnd och statistiska centralbyråns indexnämnd. I naturhistoriska riksmuseet kallas det rådgivande organet *kollegium*.

Systemet med rådgivande organ synes vara en inte ogärna använd konstruktion. Detta kan bero både på att konstruktionen kan medge smidiga administrativa former och på att behovet av expertis ökat genom den invecklade samhällsstrukturen. Fastän organens ställning formellt sett är rådgivande, kan de ha ett avsevärt reellt inflytande.

Beslutsstruktur inom de centrala verken

Allmänna synpunkter

Det bör för det första framhållas, att undersökningen rör den formella beslutsstrukturen. Såsom tidigare påpekats får den reella beslutsstrukturen undersökas med andra metoder än denna.⁴ Frågan blir särskilt aktuell, då man vill undersöka maktfördelningen i verk med flermansstyrelser, eftersom verkets ämbetsmän numera blott i undantagsfall är ledamöter i styrelsen. Frågan är naturligtvis här, hur stort inflytande tjänstemannaelementet inom verket ändå har på styrelsens beslut. Intresseorganisationernas inflytande är en annan fråga av samma art, liksom problemen kring formell och reell delegation.

Det bör vidare framhållas, att frågan om beslutsstrukturen ligger i och delvis blir besvarad genom organisationsstrukturen. Flermansbeslut kan ju

⁴ En undersökning i denna riktning pågår f. n. vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

inte förekomma i ett enrådighetsverk, eftersom det saknar styrelse. Variationerna är ej heller så talrika som inom organisationsstrukturens område.

Som ett generellt undantag från de nedan redovisade formerna för att fatta beslut kan uppställas regeln, att ärenden om disciplinstraff avgöres genom flermansbeslut, även om verket i övrigt fungerar som ett enrådighetsverk. I instruktionerna ges bestämmelser om sammansättningen av sådana kollektiv, som skall handlägga dessa mål, men enskildheterna i dessa konstruktioner kommer inte närmare att här beröras. I enrådighetsverken blir det de högre befattningshavarna, som deltagar i avgörandet av sådana ärenden.

Enmansbeslut

Enmansbeslut utan särskilda modifikationer

Denna beslutsform, vanligtvis kallad den byråkratiska beslutsformen, har numera en anmärkningsvärt inskränkt utbredning. Den förekommer blott i sammanlagt tolv verk, av vilka alla utom två har anknytning till den militära organisationen. De två undantagen är Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut — till detta är dock anknutet ett råd med enbart rådgivande funktion — samt statens brandinspektion. De militära organen utgörs av ÖB, cheferna för armén, marinen, flygvapnet och hemvärnet; militär anknytning har krigsarkivet, militärpsykologiska institutet, centrala värnpliktyrån samt militär- och försvarshögskolorna — till den sistnämnda finns ett rådgivande organ anknutet.

Enmansbeslut under vissa former

I alla andra enrådighetsverk än de ovan nämnda — och de utgör merparten av denna grupp — har man en något annorlunda konstruktion av beslutsformerna. Den innebär, att verkschefen beslutar ensam, men vid föredragning och avgörande av viktigare fråga bör byråcheferna eller motsvarande befattningshavare vara närvarande. Denna form motsvarar, vad Gunnar Heckscher kallat enrådighet i plenum.⁵ Plenum i dess vanliga betydelse existerar inte i dessa verk, som ju saknar styrelse, och detta skulle kunna accentueras genom en något modifierad term, »enrådighet i chefsplenum». Bakom uttrycket chefsplenum ligger, att det är verkschefen samt cheferna för byråerna, avdelningarna e. d., som deltagar vid ärendets handläggning. I sakens natur ligger, att denna beslutsform liksom den föregående enbart kan förekomma i ämbetsverk och icke i nämnder. Det antal ämbetsverk där denna konstruktion existerar, utgör tjugosex:

⁵ Gunnar Heckscher, *Svensk statsförvaltning i arbete*, s. 153.

kriminalvårdsstyrelsen, försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets intendenturverk, arméförvaltningen, flygförvaltningen, marinförvaltningen, sjöfartsstyrelsen, statens planverk, mynt- och justeringsverket, generaltullstyrelsen, byggnadsstyrelsen, försäkringsinspektionen, kontrollstyrelsen, konjunkturinstitutet, riksarkivet, kungl. biblioteket, nationalmuseum, domänstyrelsen, lantmäteristyrelsen, rikets allmänna kartverk, veterinärstyrelsen, kommerskollegium, näringsfrihetsombudsmannen samt patent- och registreringsverket. I det sistnämnda verket förekommer flermansbeslut i vissa ärenden (se nedan). Dessutom kan tilläggas, att två ämbetsverk med styrelser, nämligen statistiska centralbyrån samt riksantikvarieämbetet, i verkschefsärenden har den nyssnämnda beslutsformen.

Flermansbeslut

Konstruktionen med flermansbeslut tillämpas självfallet i styrelseverk, både ämbetsverk och nämnder — i annat fall vore det ju meningslöst att sammansätta styrelser, om de inte skulle ha några beslutsfunktioner. Även beträffande denna beslutsform finns det några varianter. Dessa utgörs dels av formen flermansbeslut utan några modifikationer, dels av formen flermansbeslut med möjlighet till delegering e. l.

Flermansbeslut utan några speciella modifikationer förekommer, med blott tre undantag, enbart i nämnderna. Orsaken till beslutsformens förekomst och till dess koncentrerings till nämnderna är uppenbarligen, att nämnderna, såsom tidigare nämnts, ofta har en rudimentär kansliorganisation, varför det inte finns någon lämplig beslutsfattare att delegera ärenden till. Motiven till nämndsystemet torde också göra det befogat att låta nämnden i sin helhet fatta beslut.

De tre ämbetsverk, vari beslutsformen förekommer, är handelsflottans pensionsanstalt, statens personalutbildningsnämnd samt patent- och registreringsverket vid vissa ärenders behandling. Den förekommer vidare i betydligt fler än hälften av nämnderna. Som exempel kan nämnas kriminalvårdsnämnden, interneringsnämnden, ungdomsfängelnsnämnden, värnpliktsnämnden, vapenfrinämnden, socialpsykiatriska nämnden, medicinalväsendets ansvarsnämnd och läkemedelsnämnden. Dessa nämnder har i allmänhet ett relativt litet antal medlemmar.

För samtliga övriga flerrådighetsverk och nämnder gäller att beslut inte nödvändigtvis måste fattas genom sammanträde med styrelse, som fyller quorumtalet. Huvudregeln att styrelsen här skall fatta beslut, är modifierad på två sätt, och båda modifikationerna löper nästan parallellt, så att de gäller samma verk. Den ena modifikationen består i att flermansbeslut begränsas till viktiga frågor; övriga ärenden överlämnas till

verkschefen eller motsvarande för den behandling han anser lämplig — det får anses ligga i de generella normerna för statsförvaltningen, att denne kan delegera vidare. Gäller det ett ämbetsverk, är ju delegeringen i regel enkel. Här finns en verkschef, denne är med i styrelsen och i regel dess ordförande. Så kan som exempel nämnas, att delegering av detta slag inom naturvårdsverket sker till verkschefen, ehuru denne icke är styrelsens ordförande. I statens institut för folkhälsan råder samma förhållande, och där sker delegation till AU eller till institutets föreståndare, som är verkschef. I nämnderna sker delegering till AU, såsom i giftnämnden, statens arbetskliniker, eller till nämndens ordförande, såsom i riksskattenämnden, centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden, sjömansskattenämnden, näringsfrihetsrådet, statens råd för byggnadsforskning, statens institut för byggnadsforskning — detta tillämpades även i utlänningskommissionen. Till både AU och ordförande kan delegation ske i statens trafiksäkerhetsråd. I transportnämnden sker delegering till kanslichefen, som inte är ledamot av nämnden.

Denna regel gäller nästan alla ämbetsverk med styrelse, varför någon närmare genomgång av förekomsten inte torde behöva göras. Som godtyckliga exempel kan nämnas rikspolisstyrelsen, SIDA, socialstyrelsen, postverket, kammarkollegium, statskontoret, UKÄ, arbetsmarknadsstyrelsen och invandrarverket. Exempel på nämnder inom dessa kategorier framgår av det ovanstående.

Den andra modifikation i regeln att formen med flermansbeslut skall tillämpas i styrelseverken är, att brådskande ärende kan avgöras genom meddelande mellan styrelseledamöterna eller några av dem, eller av verkschefen (motsvarande) ensam. Som ovan nämnts, löper denna modifikation nästan parallellt med den föregående. Den föregående exemplifieringen gäller sålunda även i detta fall, bortsett från kammarkollegium, riksskattenämnden, sjömansskattenämnden och näringsfrihetsrådet. Beträffande nämnderna är det i samtliga fall utom ett nämndens ordförande, som skall avgöra frågan och icke chefen för kansliorganisationen; undantaget är transportnämnden, där kanslichefen har denna rätt. Det förekommer dessutom bland ämbetsverken, att det inte är verkschefen utan ordföranden, som har denna rätt i brådskande ärenden; detta gäller i statens brandskola, statens institut för konsumentfrågor och överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap. I statens institut för folkhälsan har verkschefen inte denna ensambeslutanderätt: den är uttunnad såtillvida som att ärenden, som tillhör AU, kan avgöras av ordföranden och verkschefen i föredragandens närvaro.

Beträffande beslutsstrukturen kan sammanfattningsvis sägas, att tendenserna till att ge beslutanderätten till ett kollektiv av beslutande är stark, men att det därjämte även finns den motsatta tendensen. Fortfarande är

många verk enrådgivningsverk; i de övriga kan överflyttning av beslutanderätten till verkschefen eller motsvarande ske genom gradering av ärendena som mindre viktiga eller som brådskande. Här måste ju finnas en ganska vid toleransmarginal för vad som faller under dessa klassifikationer; meningarna därom kan ju vara synnerligen skiftande, då uttrycken är långt ifrån exakta, utan förutsätter värderingar och bedömningar.

Motiveringar till organisations- och beslutsstruktur

Det är inte rimligt att begära, att statsmakterna skulle diskutera och ange övervägandena bakom alla enskildheter i verkens organisations- och beslutsstruktur, även om detta kan sägas ingå i beredningsförfarandet. Genomgången av det tryckta materialet kring organisationsförändringarna har därför främst tagit sikte på att undersöka motiven bakom ersättandet av ämbetsmannaelementet i styrelserna med vad som tidigare kallats »lekmän» men som numera givits andra benämningar, såsom »medborgarrepresentanter», på grund av lekmannabegreppets terminologiska oklarhet.⁶ Detta är ju den stora, allmänt observerade förändringen av de centrala verkens struktur.

I den förvaltningsrättsliga doktrinen har det byggts upp ett omfattande och väl genomtänkt motivsystem till denna förändring. Denna doktrin synes vara allmänt accepterad. I koncentrerad form är motiven bäst sammanfattade av Halvar G. F. Sundberg, och dennes utläggning av motiven kan därför här citeras utförligt. Motiven utgörs av »föreställningen att därigenom kunna motverka den benägenhet till formalism, som man förmenar häfta vid tjänstemännen, eller att bereda utrymme för vad som brukar kallas det praktiska lekmannaförståndet; önskan att skapa en motvikt mot eller utjämning mellan fackmännen och att därigenom öka medborgarnas förtroende för myndigheten; uppfattningen att man genom att insätta praktiskt verksamma personer skulle kunna vinna större ekonomisk effektivitet; myndighetens mera tillfälliga natur eller begränsade uppdrag, som medfört, att en tjänstemannamässig organisation ansetts överflödig; behov av att i myndigheten hava företrädare för olika av myndighetens verksamhet berörda intressegrupper; önskan om en parlamentarisk förankring till förebyggande av motsättningar till riksdagen genom att skapa inflytande för riksdagen i myndigheten eller för myndigheten i riksdagen, etc».⁷ I mera sammanhängande teoretisk form har doktrinen utvecklats av Svennegård, som vill se företeelsen »som ett led

⁶ Svennegård, a.a. passim.

⁷ Sundberg, a.a. s. 101 f.

20* — Statsv. Tidskr. 3/69

i den allmänna demokratiseringen», varigenom man har berett »inflytande åt folkliga element».⁸

En genomgång av förarbetena vid de organisationsförändringar, som gett respektive verk dess nuvarande struktur, ger vid handen, att flera, om än inte alla, av de av Sundberg anförda motiven kan påträffas. Svennegårds resonemang påträffas dock ej, utan detta får ses som en rent vetenskaplig doktrin, byggd på analys av diskussionen om olika verks utformning. Det har aldrig förts någon principdebatt i dessa frågor, ej heller har något principbeslut fattats med riktlinjer för organisationsförändringarna. Överväganden om olika strukturers för- och nackdelar förs sällan. Om någon viss doktrin leder de styrande vid utformningen av nya organisations- och beslutsstrukturer, så kommer denna inte fram i övervägandena i förarbetena. Förhållandet kan karakteriseras så, att man hittar olika motiv i olika sammanhang men inte någon gemensam grund bakom dem. De olika typerna av motiv skall här redovisas.

Om man bortser från de fall, då motiv strängt taget saknas, är det enklaste motivet för att en viss organisationsform bör genomföras, att det synes »lämpligt», »önskvärt», »välmotiverat» e. d. Detta motiv kan ytterligare utbyggas med hänvisning till verkets uppgifter (t. ex. lantbruksstyrelsen, prop. 75/1947 s. 325, SIDA prop. 63/1965 s. 22 f, 37).

Inte så sällan förekommande är hänvisningarna till behovet av erfarenhet och sakkunskap. Detta kan gälla rent generellt, (t. ex. ungdomsfängelnsnämnden, prop. 200/1935 s. 36, 43 f, försvarets fabriksverk, prop. 1:2/1962 s. 24 ff, statens järnvägar prop. 1:2/1962, luftfartsverket, prop. 262/1945 s. 61). Det kan även avse närmare specificerad kontakt med erfarenhet och sakkunskap, såsom industriell och ekonomisk sakkunskap (försvarets förvaltningsdirektion, prop. 109/1954 s. 148 ff, statens vattenfallsverk, prop. 159/1908 s. 43), erfarenhet från de arbetsfält, som verket sysslar med (t. ex. riksskattenämnden, prop. 64/1951 s. 5, 45, skatteutjämningsnämnden, prop. 43/1965 s. 66, centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden, prop. 46/1964 s. 49 f, sjömansskattenämnden prop. 92/1958 s. 199 f, 123, skogsstyrelsen, prop. 94/1941, fiskeristyrelsen prop. 49/1948 s. 35 f, 39).

Då representation för intressen eller parter förekommer, sägs blott, att sådan representation synes vara lämplig, önskvärd, självfallen e. d. (t. ex. flygtekniska försöksanstalten, prop. 56/1938 s. 30, 46 f, vapenfrinämnden, prop. 107/1966 s. 5, 48 f, statens institut för folkhälsan, prop. 83/1958 A s. 87, statens skeppsprovsningsanstalt, prop. 74/1940 s. 9, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, prop. 84/1961 s. 58 f, statens institut för konsumentfrågor, prop. 105/1956, arbetsmarknadsstyrelsen, prop. 239/1947 s. 46,

⁸ Svennegård, a. a., citaten s. 89 och 90.

statens utlänningskommission, prop. 254/1944 s. 34, jfr prop. 270/1947 s. 35). Ibland förs man ytterligare ett steg framåt i resonemanget, då det lämpliga i intresserepresentation motiveras. Beträffande skolöverstyrelsen sägs, att intresserepresentationen innebär, att skolöverstyrelsen tillförsäkras stöd från samhällslivets sida, och det sägs vara av grundläggande betydelse, att styrelsen står i nära kontakt med detta (prop. 144/1963 s. 99 f). I näringsfrihetsrådet skall intresserepresentation ge nödig förankring inom berörda kretsar (prop. 103/1953 s. 259 ff). För statens pris- och kartellnämnd skall intresserepresentation skapa ett gott förhållande till allmänheten (prop. 97/1956 s. 31 f).

I en del fall kan insättandet i styrelserna av icke-kollegiala ledamöter, stundom kallade lekmän, förordas på grund av behovet av »fast medborgerlig förankring» (rikspolisstyrelsen, prop. 148/1962 s. 120, 100/1964 s. 130 f, 153), eller på grund av att de blir ett stöd för verkschefen (de affärsdrivande verken försvarets fabriksverk, prop. 1 : 2/1962 s. 24 ff, 34 f, och statens järnvägar, ibm); vidare önskemålet om »allsidig sammansättning» på grund av ämbetsverkets verksamhetsområde (riksförsäkringsverket, prop. 45/1961 s. 3, 112 f, 200, liknande för lantbruksstyrelsen prop. 75/1947 s. 325 samt civilförsvarsstyrelsen, prop. 1 bil. 13 E 1/1966 s. 102). I undantagsfall finner man det motsatta, nämligen att styrelseledamöterna skall utses på grund av sina personliga kvalifikationer. Detta gäller om avtalsverket, i vars styrelse finans- och civildepartementenas statssekreterare skall ingå på grund av deras speciella ekonomiska och personalpolitiska sakkunskap, samt övriga ledamöter utses efter personliga kvalifikationer, såsom förhandlingserfarenhet och kännedom om statsförvaltningen, men ej som representanter för någonting (prop. 77/1965 s. 16, 26 f). En liknande tendens framkommer vid utbrytningen av statens förlikningsmannaexpedition ur socialstyrelsen. Styrelseledamöterna borde vara personer, som intar en oberoende ställning i förhållande till arbetsmarknadsparterna, och det vore olämpligt med anknytning till verk med partsrepresentation i styrelserna (prop. 1 bil. 13/1967 s. 45 f).

Därmed är inventeringen av motivtyperna för det icke-kollegiala inslaget i styrelserna fullbordad. Exemplifieringen kunde i vissa fall gjorts något fylligare, men det får ändå sägas vara betecknande, att det i ett så stort antal fall inte förts något resonemang om motiven till styrelsernas sammansättning. Flera av de i doktrinen framförda motiven återfinnes i förarbetena, men det är likaledes typiskt, att det anförs ett motiv här och ett annat där. Doktrinens samlade motiveringar anförs inte och de diskuteras alltför sällan; i en proposition är de dock bättre framförda än eljest (prop. 1 : 2/1962 som behandlar principer för de affärsdrivande verkens organisation och arbetssätt i anslutning till företagsformsutredningens betänkande, SOU 1960:32). I doktrinens mest generella utformning —

hänvisningen till medborgarinflytande och demokrati — finner den blott undantagsvis anknytning till de faktiskt anförda motiveringarna; undantaget är framför allt rikspolisstyrelsen, men här fanns sedan gammalt ett medborgarinflytande utövat inom kommunernas ram, vilket det ansågs vara värt att taga vara på.

De icke-ledamöterna och styrningen av de centrala verken

Såsom tidigare nämnts, används inte gärna benämningen lekmän på de styrelseledamöter, som hämtas utanför verkets tjänstemannakår. Detta torde bero på att termen är oklar och vilseledande, något som påpekats särskilt av Hans Meijer; även Carl Svennegård kritiserar denna terminologi.⁹ Lekmannabegreppet står i motsats till fackmannabegreppet, och termen måste ju bli helt inadekvat, då avsikten med de utifrån hämtade ledamöterna är, att tillföra styrelsen sakkunskap och erfarenhet, m. a. o. expertis. Lekmannabegreppet slår här över i sin motsats. Lekmannabegreppet blir även oanvändbart, så länge man inte ger det en strikt formell avgränsning. Som fackman skulle då räknas blott de som hade utbildning, examen eller tjänsteställning av viss art. Men även dessförutan kan ju en person vara mycket sakkunnig inom ett visst område, genom egna studier, eget arbete eller på annat sätt. Man kan som exempel anföras en riksdagsman, som under en tjugooårig tid som riksdagsledamot specialiserat sig på en viss fråga, tillhört det utskott, som behandlar denna fråga, blivit insatt i utredningar, som sysslat med ämnet osv. En rent formell begränsning av sakkunnigbegreppet torde emellertid inte göra begreppet instrumentalt som hjälpmedel för att studera statsförvaltningen. Avgränsningen av expertbegreppet är ju även svår att göra, så tillvida som nästan varje person är expert på något, som han sysslat mycket med. Såsom Hans Meijer uttrycker det, kan en politiker vara expert på politiska värderingar och stämningsslägen.¹⁰

Carl Svennegård, som ju anser lekmannabegreppet olämpligt i dessa sammanhang, och som anser, att de utifrån hämtade ledamöterna i styrelsen representerar ett »allmänt medborgerligt inflytande» eller det »allmänna medborgerliga omdömet», föreslår, att man i stället för begreppet lekman skulle använda begreppet »medborgarrepresentanter». Inte heller denna terminologi finner man använd av statsmakterna, även om tanken bakom den kan sägas vara uttalad. Skälet härtill är inte lätt att ange.

⁹ Hans Meijer, *Kommittépolitik och kommittéarbete*, s. 43—49.

Svennegård a.a. s. 85.

¹⁰ Meijer a.a. s. 49.

Bidragande kan ha varit, att begreppet synes väl kraftigt uttänjt, om man som sådana representanter insätter tjänstemän i andra verk. Inte heller förefaller begreppet vara adekvat, när motivet bakom styrelsens sammansättning är intresse- eller partsrepresentation, antingen med förslagsrätt för olika organisationer eller blott med angivande i instruktionen vilka intressen, som bör representeras. Även utan sådana anvisningar i instruktionen kan intesserepresentation uppkomma i praktiken, beroende på urvalet av ledamöter i styrelserna. Hela detta problem ligger något utanför denna undersöknings ram, men en undersökning av styrelsernas personuppsättning skulle lämna material till bedömning av detta problem. Redan en översiktlig genomgång av personuppsättningen ger ett intryck, att det är påfallande ofta en och samma person har styrelseuppdrag i flera olika verk. Någon spridning av det medborgerliga inflytandet synes sålunda inte vara eftersträvad.

Men onekligen vore det önskvärt med en term, som täckte detta begrepp — de utanför verket hämtade styrelseledamöterna. Termen måste vara vid nog att fånga in företeelsens olika delar, men inte vara alltför diffus. Förslagsvis skulle man kunna använda termen samhällsrepresentanter, eller i kortform samhällsrepresentanter. Begreppet täcker onekligen vad det är fråga om. Olika delar av samhällslivet avses ju bli representerade med detta system; det kan vara näringsliv, arbetsgivare, löntagare, konsumenter, producenter, frivilliga bildningsorganisationer. Olika myndigheter utgör också en del av samhällslivet, och representanter för dem behöver sålunda inte falla utanför begreppet. Både intesserepresentationen och »det allmänna medborgerliga inflytandet» kan sägas bli infångade av denna term. Mot den kan anföras, att den är väl lång och i sin kortform möjligen vilseledande. Det är ju inte möjligt, att en person kan representera hela samhället, utan han representerar med sannolikhet blott den del av samhällslivet, som han känner till — dvs ligger inom hans referensram — och som han har kontakt med.

Företeelsen med samhällsrepresentanter kan emellertid ses ur en annan synvinkel. Den kan ses som ett utflöde av regeringens avsikt att försöka styra förvaltningen,¹¹ något som torde vara svårare att genomföra med helt kollegiala verkstyrelser. Genom att sätta in mot regeringen lyhörda personer i styrelserna skulle denna följsamhet hos förvaltningen kunna uppnås. Existensen av en sådan styrning är en fråga, som ligger utanför undersökningen, och varom en genomgång av styrelsernas personuppsättning skulle kunna ge upplysningar. Emellertid kan man ifrågasätta, om sådana tankegångar överhuvud ligger bakom tillsättande av samhällsre-

¹¹ Om styrning av förvaltningen, se även Björn Molin, *Analys av administrativa beslut*, StvT s. 37—52.

presentanter. I de fall då intresserepresentation föreligger — och särskilt då reciprocitet mellan parter har eftersträvats — har man uppenbarligen i stället velat åstadkomma någon form av balans mellan olika intressen. De får mötas och utjämnas inom verket — eller också kommer majoriteten att bestämma, varvid fördelningen av platserna kan innebära en viss styrning. Man kan i detta avseende taga ATP-fondstyrelserna som exempel, även om de inte är typiska för verken. I första fondstyrelsen skulle de tre kommunförbunden föreslå var sin ledamot, LO och TCO sammanlagt tre. Vid motsättningar mellan dessa blir det de tre av regeringen utsedda som faller avgörandet. Av dessa tre är f. n. en advokat, en generaldirektör i riksförsäkringsverket och en budgetchef i finansdepartementet. I andra fondstyrelsen föreslår SAF tre, KF en samt LO och TCO sammanlagt fyra ledamöter. Den nionde mannen faller vid motsättning mellan dessa utslaget — denne är f. n. landshövdingen i Östergötlands län. I tredje fondstyrelsen föreslår SAF en, SHIO en, RLF en samt Sveriges köpmannaförbund en, LO och TCO sammanlagt fyra. Även här faller regeringens man utslaget; denne är f. n. landshövdingen i Stockholms län. Här kan man faktiskt återfinna balanstanken men även styrningstanken genom regeringens möjlighet att utse personer med utslagsröst vid eventuellt dödläge.

Möjligheten till styrning av förvaltningen genom samhällsrepresentanter har ytterligare en hake. Även om förordnandet för ledamoten är tidsbegränsat, så att han kan bytas ut, finns möjligheten, att en person, som utsetts på grund av lyhördhet för signaler från högre ort, efter en tid inte lystrar till dessa signaler, och även intresserepresentantens synsätt kan förändras. Det beror givetvis på hur den utsedde fattar sin roll, och konfrontationen med förvaltningen i ett verk kan accentuera den del av rollen, som består i att både personen själv och andra ställer krav på objektivitet, sakkunskap och beaktandet av det allmännas intressen. Nuvarande organisationsformer är sålunda inte de bästa, om man vill åstadkomma en strikt styrning av förvaltningen.

Beträffande styrningen kan man inte säkert säga mer än att det kan föreligga en tanke hos statsmakterna, att organisations- och beslutsstrukturen skall åstadkomma, att verken kommer att fungera på ett visst sätt — och detta sätt kan t.ex. vara ett balans- och konfliktutjämningsystem inom verket med möjlighet till utslagsröst för någon obunden eller av regeringen bunden. Tanken att verkens struktur skall få dem att fungera på visst sätt, får man i så fall på rent förnuftsmässiga grunder analysera fram ur de faktiska förhållandena. I förarbetena framkommer ingen sådan tanke, och detta är väl inte att förundra sig över. Något annat får väl bedömas vara politiskt otaktiskt.

Man kan för övrigt fråga sig, om det är motiverat att sammankoppla

tendensen med styrelser, innehållande samhällsrepresentanter, med frågan om regeringens styrning av förvaltningen. En sådan styrning skulle ju säkrare kunna åstadkommas genom enrådighetsverk med byråkratisk beslutsform, om en mot regeringen följsam person sattes som chef. För en vidare bedömning av frågan torde de olika styrformerna i detta sammanhang något behöva beaktas.

Det kan först konstateras, att direktstyrning av förvaltningen från regeringens sida i Sverige formellt sett är en tungrodd apparat, eftersom direkta order till verken måste göras till konseljärende, detta i motsats till nästan alla andra länder, där ministerstyrelse tillämpas, och där det finns befälslinjer från departementen. Reellt sett är direktstyrning från departementets sida möjlig i Sverige, så länge som verkets ledning inte sätter sig på tvären. Men om man vill tillämpa en form av reell direktstyrning, torde enrådighetsverk vara ändamålsenligare än styrelseverk. Bortsett från detta, är direktstyrning inte en lämplig metod i detta sammanhang. Regeringens resurser, framför allt tiden, skulle inte räckta till för en omfattande direktstyrning. Av samma praktiska skäl skulle en annan styrform, programstyrning, inte heller vara tillämplig. Förhållandena varierar dessutom avsevärt inom statsförvaltningens olika grenar.

Kontrollstyrning är liksom de nyssnämnda formerna en väl otymplig apparat för att kunna användas i detta sammanhang. En slumpartad form av kontrollstyrning kan sägas existera genom besvärsrätten. Beslut i lägre instans kan därigenom underkastas regeringens prövning och ändring. Slutligen finns målstyrningen, och detta får anses vara den mest tillämpbara formen för styrning i Sverige. Målet kan anges genom verkets arbetsuppgifter men kan också vara underförstått, nämligen beslutsfattarens uppfattning om den policy, som regeringen stannat för och uppdragit åt honom att genomföra. I senare fallet kvarstår dock frågan om beslutsfattaren solidariserar sig med denna.

Målstyrningen är beroende av hur pass snävt målet är angivet. Har regeringen och riksdag — de policyskapande organen — blott angett målet vagt, kommer handlingsalternativen att bli fler för förvaltningsorganen, än vid det motsatta förhållandet.¹² Kompromisser brukar medföra sådan vaghet. Men en regering med majoritet i riksdagen skulle ha möjlighet att precisera målen, så att målstyrningen bleve verkligt effektivt. I sin mest snäva form skulle detta gränsa till programstyrning. Man kan sålunda tänka sig, att förvaltningen kan styras, utan att man behöver manipulera med dess organisations- och beslutsstruktur. I de fall då målet är vagt angivet, skulle ett sådant manipulerande kunna vara behövligt. Detta

¹² Exempel på detta ger Sven-Ola Lindeberg i sin avhandling *Samhällsneutralitet och nödhjälp* vid beskrivningen av arbetslöshetskommissionens ställning.

skulle i så fall kunna kallas strukturstyrning. Verkets organisations- och beslutsstruktur ordnas så, att det kan förväntas fungera på ett visst sätt. Detta kan innebära balansering av olika intressen på ett sådant sätt, att vissa troliga beslut kan förväntas; vidare kan det innebära möjlighet att lätt byta ut tjänstemän och styrelseledamöter, samt möjlighet till »straff» respektive belöning för motsträviga respektive lyhörda tjänstemän. Det innebär i anknytning till detta, att de administrativa posterna besätts med personal, som man vet är lyhörd för policyskaparnas önskemål. I sin mest extrema form, då ett regerande parti fyller förvaltningen med sina anhängare, brukar detta kallas politisering av förvaltningen. Frågan om detta förekommer i Sverige, ligger utanför denna undersöknings ram, utan tillhör det, som den tidigare nämnda undersökningen av verkens personsammansättning skulle kunna bidra med svar på.

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Folkomröstningen och presidentvalet i Frankrike 1969

1. Reformförslagen

Under hösten 1968 arbetade regeringen fram ett reformförslag avsett att underställas en folkomröstning. Förslaget innefattade två klart särskiljbara reformer; enligt kritikerna hörde de överhuvudtaget inte ihop.

Den första delen av förslaget innebar decentralisering av vissa sakområden: stadsplanering, sjukhus och andra social- och hälsovårdsinstitutioner, lokala transportfrågor, byggande av skolor och andra offentliga byggnader samt andra lokala angelägenheter till 21 nyskapade regionala råd. De senare skulle sammansättas av regionens representanter i nationalförsamlingen, representanter för kommunala församlingar på lägre nivå samt representanter för en rad korporativa enheter. I princip skulle reformen innebära en brytning med den sedan århundraden dominerande centraliseringen i Frankrike.

Senatens förändring var nästa stora delförslag. För det första skulle dess sammansättning ändras till att till stor del bestå av representanter för de regionala råden. Den skulle dessutom fråntagas sina lagstiftningsbefogenheter och i fortsättningen endast ha konsultativa uppgifter. Konkret innebar detta införandet av ett enkammarsystem.

I februari 1969 meddelade president de Gaulle, att förslagen skulle underställas en folkomröstning. Regeringen fastställde tidpunkten för den senare till den 27 april. De Gaulle själv uppfattade förslaget som ett led i participationspolitiken. Mycket snart klaggjorde presidenten sitt stora personliga engagemang i frågan. I en telefonsintervju den 10 april deklarerade han klart sin avsikt att avgå om förslagen inte accepterades. Det stod alltså redan nu klart, att folkomröstningen i första rummet skulle gälla ett ja eller nej till de Gaulle.

2. Förberedelserna för folkomröstningen

Efter de Gaulles februarital inledde regeringsmedlemmarna kampanjen för förslagen. Oppositionen var föga entusiastisk. Socialistledaren Guy Mollet deklarerade t.ex., att gaullistregimen inte längre hade något med demokrati att göra. Den ledande centerpolitikern Jean Lecanuet framhöll, att Frankrike inte kunde regeras genom folkomröstningar, vilka var att uppfatta som öppna hotelser. Väljarna visade enligt de första opinionsundersökningarna valet ringa intresse. Inte mindre än 48 % förklarade, att de inte avsåg rösta. Överhuvudtaget uppfattades frågan från oppositionshåll som alltför teknisk för att lämna sig för en folkomröstning.

UDR och andra gaullistorganisationer satte upp en nationalkommitté, som

skulle ombesörja gaullisternas kampanj. Då före premiärministern Pompidou meddelade sin avsikt att delta i kampanjen för förslagen, tog spekulationer angående hans avsikter inför ett eventuellt presidentval ny fart.

De oberoende republikanerna kunde redan från början uppvisa en inre spricka, då partiledaren Giscard d'Estaing uppenbarligen inte stod på samma linje som partiets tre regeringsledamöter, vilka följde regeringen. Den 10 april beslöt partiets centrala instanser med knapp majoritet att inte rekommendera partimedlemmarna någon särskild linje utan efter eget val rösta ja eller nej. d'Estaing rekommenderade senare väljarna att endera rösta nej eller avstå.

Med undantag av PDM, som lämnade medlemmarna utan bestämd rekommendation, krävde centergrupperingarna blankt nej. PDM-ledaren Jacques Duhamel förklarade sig ha för avsikt att rösta nej. Centre démocrate deklarerade genom sin ledare Jean Lecanuet ett blankt nej. Detsamma gjorde den Centre démocrate närstående senatstalmannen Alain Poher.

Socialisterna intog nejståndpunkten omedelbart sedan de Gaulle meddelat att folkomröstningen skulle äga rum. Detta gjordes i fräna ordalag sedan man förklarat folkomröstningsförfarandet på detta sätt använt både antidemokratiskt och och antikonstitutionellt. Som man kunnat vänta, deklarerade också kommunisterna och PSU nej. Också flertalet fackföreningar rekommenderade nej medan någon lämnade medlemmarna frihet. Det senare gällde också bondeorganisationerna.

Den 14 april öppnades den officiella valkampanjen. Till en början ifrågasattes inte de Gaulles seger, men efterhand förändrades situationen, och gaullisterna tvingades på defensiven. En sista veckan företagen opinionsundersökning visade sålunda en knapp nej-seger. Intresset kom nu att riktas mot Pompidou. Denne framträdde emellertid den 23 april i radion och betygade sin lojalitet gentemot de Gaulle och sin övertygelse om det riktiga i att rösta ja. På motsvarande sätt kom senatstalmannen Alain Poher att som eventuell presidentkandidat få intresset riktat mot sig. I sin egenskap av senatstalman skulle han nämligen i händelse av de Gaulles avgång komma att inträda som interimspresident.

I ett sista radiotal den 25 april förklarade de Gaulle, att han oåterkalleligen skulle avgå vid ett eventuellt nej-svar.

3. *Folkomröstningen*

Den 27 april höll de Gaulle sin femte folkomröstning. Det kan finnas skäl att ett ögonblick stanna vid resultaten av de fyra tidigare.

De Gaulles förslag hade således haft en överväldigande majoritet av väljarna bakom sig vid samtliga tidigare tillfällen.

1969 års folkomröstning samlade mot all förmodan något över 80 % av väljarkåren. Det innebär ett några procent högre valdeltagande än vid folkomröstningarna 1961 och 1962. De nedan redovisade resultaten gäller totalt för själva Frankrike och departementen och territorierna bortom haven (de senare bidrar med 2—3 % av väljarkåren).

Tab. 1. Resultat av tidigare folkomröstningar

	% av väljarkåren		% av röstande	
	ja	nej	ja	nej
28 sept. 1958 Femte republikens författning	66,41	17,38	79,25	20,74
8 jan. 1961 Förslag till självstyrelse för Algeriet	55,91	18,37	75,26	24,73
8 april 1961 Evianöverenskommelsen om Algeriet	64,86	6,65	90,70	9,29
28 okt 1962 Presidenten skall väljas direkt av folket	46,44	28,76	61,75	38,25

Tab. 2. Resultat av 1969 års folkomröstning

	antal röster	i % av giltiga röster	i % av väljarkåren
ja	10.901.753	47,58	37,09
nej	12.007.102	52,41	40,85

Av de 95 departementen i själva Frankrike förelåg nej-majoritet i 71. Majoriteten i Paris och de sex största städerna därefter, Marseille; Lyon, Toulouse, Nice, Bordeaux och Nantes, röstade också nej. I territorierna däremot var 52,7 % av väljarkåren för och endast 8,4 % mot. Ska man utgå från de ställningstaganden de politiska partierna tidigare presenterat, torde ja-sidan samla relativt få av deras väljare. Det finns därför anledning att anta, att de 47,6 % ja-rösterna i stor utsträckning kommit från »rena» gaullistväljare. För partiet skulle det i och för sig innebära en framgång. Sedan nej-segern var klar meddelade de Gaulle omedelbart, att han lade ner sitt ämbete. Alain Poher, senatstalmannen, ingick enligt författningen som interimspresident, och förberedelserna för presidentvalet började.

4. Presidentkandidaterna

För nominering som presidentkandidat krävs, att kandidaten har öppet stöd av ett visst antal offentliga förtroendemän, samt att han kan mobilisera en viss garantisumma. Vid nomineringsperiodens utgång hade kraven uppfyllts av 7 kandidater.

Georges Pompidou annonserade sin kandidatur redan den 29 april, och den accepterades direkt av UDR:s parlamentsgrupp och av partiets nationalexecutiv. Dessa följdes av andra gaullistgrupper. Efter förhandlingar med Pompidou anslöt även

de oberoende republikanerna till hans kandidatur. Också ledande centerpolitiker, som t.ex. Duhamel, gav Pompidou sitt stöd. General de Gaulle framträdde inte till Pompidous stöd och deltog inte heller i övrigt i valkampanjen.

Alain Poher framträdde inte som officiell kandidat förrän den 12 maj. I den franska rikspolitiken var han föga känd, trots att han med något avbrott suttit i senaten sedan 1946. I oktober 1968 hade han valts till talman i senaten — kanske framför allt för att man ansett honom ha goda förutsättningar att samarbeta med president de Gaulle. De stora centergrupperna, PDM och Centre démocrate, ställde sig bakom honom, även om en minoritet i PDM var för Pompidou. Ute i landet började lokala Poher-kommittéer sättas upp. Poher kom att framstå som ett klart alternativ till Pompidou med image av både moderation och fasthet. Mot bakgrund av centerns tillbakagång vid de senaste valen till nationalförsamlingen är det anmärkningsvärt, att en centerpolitiker kom att inta en så central position vid presidentvalet.

Vänstern kunde nu som 1965 förväntas sätta upp en gemensam kandidat. Nu annonserade emellertid Gaston Defferre tidigt sin kandidatur, som antogs vid en konstituerande kongress hos det under hela våren aviserade socialistpartiet. Samtidigt höll det s.k. vänsterklubbarnas förbund, med François Mitterrand som förgrundsgestalt, en kongress, vilken underkände socialistkongressen som icke representativ för vänstern. Inte heller övriga vänsterpartier accepterade Defferre, och det stod snart klart, att vänstern skulle representeras av ett par stycken kandidater.

Gaston Defferre ansågs stå i vänsterns högerflygel. Tydligt för att balansera detta gick han in i valkampanjen tillsammans med Pierre Mendès-France, som han sedan avsåg utnämna till sin premiärminister. Defferre torde väl inte behöva någon närmare presentation. Under fjärde republiken satt han i en rad regeringar och han har ofta framstått som tänkbar ledare för den samlade vänstern.

Jacques Duclos, 72-årig kommunistledare, medlem av partiet sedan 1918, ställde upp som kommunisternas kandidat. PSU ställde upp egen kandidat i sin generalsekreterare *Michel Rochard* och vänsterns splittring fullbordades då *Alain Krivine*, aktiv studentrevoltör, och som en svensk kommentator uttryckte det, »maoist eller åtminstone trotskist», ställde upp.

Den återstående kandidaten var den partimässigt oberoende byggnadsentreprenören och miljonären *Louis Ducatel*, som förklarade sig representera alla missnöjda.

Intresset koncentrerades tidigt till Pompidou och Poher, medan Rochard och framför allt Krivine och Ducatel betecknades som »fantasikandidater». Valkampanjen var föga dramatisk. De båda huvudkandidaterna stod varandra mycket nära i programhänseende. Opinionsundersökningarna visade hela tiden en ledning för Pompidou, även om Poher låg ganska nära.

5. *Presidentvalets första omgång*

Den 1 juni hölls valets första omgång, då kandidat för att bli vald måste ha absolut majoritet. Totalt röstade 77,59 % av väljarkåren mot 80,14 % vid folkomröstningen.

Tab. 3. Resultat av första omgången

	antal röster	i % av giltiga röster	i % av väljarkåren
Pompidou	10.051.816	44,46	34,05
Poher	5.268.651	23,3	17,85
Duclos	4.808.285	21,27	16,29
Defferre	1.133.222	5,01	3,83
Rochard	816.471	3,61	2,76
Ducatel	286.447	1,26	0,97
Krivine	239.106	1,05	0,81

Pompidou tog alla departementen i Frankrike utom det starka kommunistiska fästet Seine-Saint-Denis, där Duclos vann. Av speciellt intresse var Pompidous framgångar i den traditionellt antigauilistiska franska södern. Med ett undantag, nämligen Polynesien där Poher vann, tog Pompidou även alla departement och områden utanför Frankrike. Det ligger nära till hands att jämföra med presidentvalet 1965, där de Gaulle i första omgången hade 44,6 % av rösterna mot nästan 32 % för Mitterrand.

Pohers resultat kan ses ur två synvinklar. Jämfört med centerns röstandel på ca 10 % vid 1968 års val till nationalförsamlingen kan det betecknas som en stor framgång. Å andra sidan hade han fått för få röster för att kommunisterna skulle kunna förväntas stödja honom i andra omgången.

Vänsterkandidaterna tog tillsammans 30,94 % av de giltiga rösterna — alltså en något mindre andel än Mitterrand vid 1965 års presidentval. För den traditionella, icke-kommunistiska vänstern måste valresultatet med Defferres 5 % av rösterna betecknas som en ren katastrof. Vid valet 1968 hade Vänsterfederationen över 16 % av rösterna. Kommunisterna däremot uppfattade valet som en framgång och viss återhämtning från 1968. Resultatet tillskrevs den starka partiorganisationen och Duclos' effektiva personliga kampanj.

6. Presidentvalets andra omgång

Den 15 juni hölls presidentvalets andra omgång, i vilken de två främsta i första omgången författningsenligt hade att möta varandra. Pompidou föreslog Poher att avstå, vilket skulle givit honom Duclos som motståndare, varigenom man skulle fått en klar skiljelinje mellan kommunister och icke-kommunister bland väljarna. Poher vägrade emellertid att dra sig tillbaka.

Den 2 juni rekommenderade kommunistpartiet sina medlemmar att avstå från att rösta, vilket, om rekommendationen följdes, skulle få till följd att Poher inte skulle bli vald. Valdeltagandet var 68,86 %, vilket ansågs indikera att kommunistväljarna följt sin partilednings rekommendationer. Till yttermera visso var 4,41 % blanka eller ogiltiga valsedlar.

Tab. 4. *Resultat av andra omgången*

	antal röster	i % av giltiga röster	i % av väljarkåren
Pompidou	11.064.371	58,21	37,5
Poher	7.943.118	41,78	26,92

Jämför man med 1965 års presidentval hade de Gaulle då i andra omgången 55,2 % mot Mitterrands 44,8. Ser man till andelen av hela väljarkåren hade emellertid de Gaulle 45,26 % mot 36,74 % vilket kan förklaras med det höga valdeltagandet 1965.

7. Regeringsombildningen

Den 20 juni installerades Pompidou som president. Samma dag inlämnade premiärminister Couve de Murville sin regerings avskedsansökan till den nye presidenten. Denne utnämnde Jaques Chaban-Delmas, en vänstergaullist som fungerade som nationalförsamlingens talman, till ny premiärminister. Den 22 juni fullbordades regeringsombildningen.

Den nya regeringen omfattade 19 ministrar och 20 statssekreterare. Av de förra var sju nytillkomna, varibland Giscard d'Estaing (oberoende republikan), som fick finansministerposten, Jacques Duhamel (PDM), som blev jordbruksminister samt Olivier Guichard (UDR), som besatte den i nuvarande läge politiskt känsliga undervisningsministerposten. Förutom Duhamel utnämndes två PDM-medlemmar till regeringsposter.

Det nya kabinettet hade en mera distinkt politisk prägel än det tidigare. Alla ledamöterna var eller hade varit medlemmar av parlamentet. De Gaulle däremot hade en viss benägenhet att placera icke-politiker i nyckeldepartementen.

Bland förflyttningarna inom regeringen förtjänar Maurice Schumans övertagande av utrikesministerposten att nämnas. Bland de avgångna fanns Malraux, Messmer och Faure.

Lennart Lundquist

Latinamerika — en politisk översikt¹

Under det senaste året har Latinamerika blivit ett utrikespolitiskt blickfång. Asiktpolariseringen har förstärkts — framförallt genom studenternas och i viss mån de urbaniserade arbetarnas revolter. Studentrevolterna har samtidigt gått som en

¹ Denna översikt bygger i huvudsak på tidnings- och tidskriftsmaterial samt Keesing Contemporary Archives. Vissa statistiska uppgifter är ungefärliga beroende på svårigheter att få fram tillförlitligt material.

löpeld över alla kontinenter. Men även andra grupper har börjat röra på sig, t.ex. tjänstemännen i Uruguay.

Parallellt har emellertid militären återigen tagit makten i Peru och Panama och diktaturena i Argentina och Brasilien har förstärkts. Samtidigt har påven genom sin encyclica »*Humanae Vitae*» ställt sig negativ till barnbegränsning och därmed ökat massornas och kontinentens redan tidigare stora problem. Av stort intresse är emellertid den katolska »vänster» som sakta växer fram. Det finns i dag ett stort antal revolutionära katoliker — t.ex. biskoparna i nordöstra Brasilien och slumdistriktens präster — och flera av dessa har deltagit i direkt revolutionära rörelser.

Guerillarörelserna i Latinamerika förefaller i dagens läge sakna kontakt med de grupper — lantarbetarna framförallt — på vilka de sannolikt måste bygga sin revolution. Störst framgångar har man haft i Guatemala — bland indianerna — samt i västra Venezuela, medan däremot guerillan i Bolivia sedan Che Guevaras död tydligen helt utplånats. I Colombia finns ett flertal konkurrerande organisationer, som emellertid enligt åtskilliga källor huvudsakligen ligger i fejd med varandra.

I nuvarande ytterst labila läge på den latinamerikanska kontinenten har USA alltmer fjärrnat sig från Betancourtdoktrinen — »stater skall ej erkänna regimer som tillkommit genom militärkupper» — och istället formulerat sin inställning på följande sätt: »USA kommer att erkänna regimer i Latinamerika endast om dessa står i samklang med USA:s nationella intressen».

Av de ovan nämnda problemen kommer kyrkan samt förhållandet till USA att behandlas i denna politiska översikt. Dessutom skall problemen i de sk. »säkra» demokratierna — Uruguay och Chile — tas upp till diskussion.

Chile

1964 valdes krist-demokraten Eduardo Frei till Chiles president och avlöste därmed de konservativa vid makten. Freis motto »revolution utan blod» har inte upprätthållits i praktiken. Visserligen har det flutit *lite* blod, men någon revolution — inkluderande bl.a. jordreform — har det inte blivit. Flera sprickor har uppstått i partiet och i november 1968 avgick Jaques Chonchol, mannen bakom Chiles jordreform. Samtidigt anklagade han flera ministrar för att sabotera planerna på att öka takten i jordreformen. Torkan har orsakat stora förluster. Jordägarna har avskedat fackligt aktiva arbetare och hindrat jordreforminstitutets personal att arbeta. Chonchols avhopp är synnerligen svårbemästrat, eftersom han leder en fraktion, som står mitt emellan vänsteranhängarna och Freis »regeringsgrupp».

Splittringen och avhoppet ledde också till ett kraftigt nederlag för regeringspartiet i valen i mars i år. I kommunalvalen i mars 1967 hade krist-demokraterna gått tillbaka från 42 % till 36 %. Nu blev resultatet en ytterligare tillbakagång till 31 %. Rösterna och platserna fördelade sig på partier samt senaten resp. deputeradekammaren enligt följande:

I valet deltog 2.286.711 medborgare (ungefär lika fördelade på kvinnor och män), fyllda 21 år och därmed röstberättigade.

	% röster	Antal valda deputerade
Kristliga demokratiska partiet	31,1 %	55
Nationella partiet (höger)	20,9 %	34
Kommunistpartiet	16,6 %	22
Radikala partiet	13,4 %	24
Socialpartiet	12,8 %	15

Senaten fick följande sammansättning:

Kristliga demokratiska partiet	23 platser
Radikala partiet	9 »
Kommunistpartiet	6 »
Nationella partiet	5 »
Socialistpartiet	5 »
Socialdemokratiska partiet	1 »
Oberoende	1 »

Detta valresultat bådär inte gott för Freis parti i presidentvalet 1970; kanske blir det en återgång till konservativt styre om inte vänsterpartierna innan dess kan bilda en gemensam front.

Uruguay

»Latinamerikas Schweiz» har varit beteckningen på Uruguay, en av Latinamerikas få fungerande stater. Detta uttryck har man varit tvungen att revidera de senaste åren. Sommaren 1968 bröt ett flertal allvarliga strejker ut och presidenten Jorge Pacheco Areco, som efterträdde den avlidne Oscar Gestido, fick införa undantagstillstånd. Orsaken till strejkvågen var bl.a. den galopperande inflation som hade lett till en förändring av prisindex med 183 % från juni 1967. Genom prisstopp fick man en indexökning med knappt två procent det sista halvåret 1968. Vidare försökte Pachecos regering främja industrialiseringen genom att lägga en speciell skatt på jordbruksproduktionen.

Under de senaste månaderna har Uruguay speciellt varit i blickpunkten på grund av sin gerilla — Tupamaros² — som är en utbrytning ur kommunistpartiet. Gruppen bildades bl.a. som protest mot att chefen för den vänsterorienterade befrielsefronten (FIDEL) kommunisten Arizmendi, uttalade i Havanna, att »Uruguay kommer att bli det sista landet på kontinenten, där väpnad terror kommer att införas».

Kyrkan

Påvens encyclica »Humanae Vitae» mötte en stark reaktion inom de flesta grupper på den latinamerikanska kontinenten. Även inom prästerskapet utvecklades

planer på motattacker och sjuutton biskopar — bland dem Recife och Olindas »röde biskop» Dom Helder Camera — avfattade »de 17 biskoparnas brev» eller »revolutionens evangelium».

Den eukaristiska världskongressen i Bogota i augusti 1968, som påven ledde, samt den efterföljande regionala biskopskonferensen — CELAM — presterade inga nya lösningar på kontinentens problem. Man kan också fråga sig var de sjuutton biskoparnas brev har för betydelse, då framträdande kardinaler som Conchas gör det ena uttalandet efter det andra i klassisk katolsk anda, präster blir avsatta och mördade i Brasilien och prelaten Guzmans bok om »Violencias sociala bakgrund» blir censurerad.

Detta är bara några exempel på dagens situation. Trots detta betraktar många varje mått och steg från prästerskapet som positivt, även om de reella resultaten blir små eller obefintliga.

Förhållandet Latinamerika — USA

När militären tog makten i Peru väntade man sig som vanligt en positiv inställning från USA:s sida. Till att börja med föreföll det också som det »klassiska» förhållandet skulle återuppstå, men när Peru och dess granne Ecuador började uppbringa amerikanska fiskebåtar på resp. lands territorialvatten drog USA in mer och mer av sitt militära bistånd. Den stora schismen kom när Peru beslöt sig för att nationalisera de amerikanskägda oljefälten i La Brea y Pazinas. Samtidigt framförde Chile krav på ökade betalningar från kopparbolaget och erhöll i juni 1969 en förbättring. Venezuela försökte vidare öka sina oljeroyalities.

Redan innan dessa problem började dyka upp hade president Nixon beslutat sända Nelson Rockefeller på resor till Latinamerika, för att »lyssna på de latinamerikanska statscheferna och stärka USA:s ställning». Initiativet kom från Galo Plaza i OAS.

Resan skulle gå i fyra etapper med början i Mexico City den 11 maj och avslutning i Karibien den 6 juli. Sällan har ett politiskt schackdrag från en amerikansk president mötts av så mycket negativism, våld och hat. Inte ens Nixons egen latinamerikanska resa 1958 blev ett sådant fiasko.

Peru vägrade ta emot Rockefeller. Venezuela hänvisade till säkerhetsskäl. I Bolivia fick Rockefeller stanna på flygplatsen och i Uruguay vågade man inte släppa in honom i Montevideo utan säkerhetsstyrkorna slog en ring runt den fashionabla badorten Punta del Este. Samtidigt brann General Motors fabrik i Montevideo, varvid skador för en miljon dollar vållades. I Brasilien häktades alla oppositionsledare och en förstärkt presscensur infördes. T.o.m. i Nicaragua — USA:s lydstat nummer ett — demonstrerade studenterna.

Under första halvåret 1969 sammanträdde Framstegsalliansens ministrar och krav på utvecklingshjälp på 30 miljarder dollar framfördes från de latinamerikanska länderna. Man begärde också att USA skulle släppa alla spärrar för sin

² Av Tupac Amaru — inkahövding bränd av spanjorerna.

import från Latinamerika. I detta sammanhang vägrade USA att skriva under konferensens gemensamma uttalande och frågan är om inte Framstegsalliansen därmed är död.

Avslutning

Vad man kan konstatera är att även de förut USA-vänliga diktaturerna nu blivit »besvärliga». Med stor sannolikhet är detta bara början på stora problem för USA i den västra hemisfären.

Många latinamerikaner hoppas att den delvis gemensamma front som nu skapats mot USA kan leda till att LAFTA (den latinamerikanska gemensamma marknaden) får ett reellt innehåll. Däremot vågar de väl knappast ha några förhoppningar om en uppslutning kring gemensamma intressen *inom* resp. länder.

Lund i augusti 1969

Lars Zanderin

LITTERATURGRANSKNINGAR

ROBERT A. DAHL, *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. (Chicago: Rand McNally, 1967.)

American government and politics have never been easy to understand, either for Europeans or Americans. The vast scale of the country, its complexity, its unique history, and the over-abundance of relevant variables have all served to bewilder the student in his search for overall patterns, regularities, and perspective. During the 1960's, as one crisis after another seems to have ripened simultaneously, the problem of seeing the forest as well as the trees has appeared to be even more insurmountable. For a variety of reasons, American political science was, on the whole, ill-prepared to provide such a coherent overview, and it did not contribute as much as it could have to the gathering debate on what might loosely be called "the national direction". For all its accomplishments, there are at least four major characteristics of post-war American political science which help to explain its failure to grapple with these wider questions: an indiscriminate and narrowing empiricism, a supererogatory attempt to remain valuefree, an active disdain for the historical method, and an overreliance on an assumed underlying stability and consensus in American politics. All too often, the field was left to amateur ideologists less well grounded in facts than they might have been.

In light of these circumstances, this book by Professor Dahl comes as a particularly welcome contribution. Unlike the conventional introductory textbook on American government, it has a unity of its own, is highly systematic, and probes deeply under the surface of purely formal description. It is readable, (this alone is likely to distinguish it from many of its competitors), written in clear language, and can be taken up with profit both by the beginning student and the mature scholar. It offers a type of analysis that is particularly well suited to contemporary problems and moods in America, without neglecting to set them in their historical perspective. The author has made generous and judicious use of data, tables, diagrams, and supporting studies to illustrate his major points. In its blend of theory and practice, using as it does both traditional and modern methods, and in its breadth of scholarship, it stands to my mind as easily the best introduction to the American political system produced in recent memory.

To those already familiar with the author it will be readily apparent that this volume builds on much of his earlier work. The title of the book is an accurate reflection of its emphases: the themes of pluralism, democracy, conflict, and consensus. Part I deals with "how and why a pluralist democracy emerged on the American continent" and it falls within the tradition of Madisonian pluralism so basic to any understanding of American politics. Much of it is taken up with a

wide-ranging discussion of the Constitutional Convention and the formative years that followed, concentrating not only on the formal and institutional developments, but on the social and economic background as well.

Part II leads to an examination of "how American political institutions evolved and how they contribute to pluralist democracy", with individual chapters devoted to the Presidency, Congress, Supreme Court, State and Local Governments ("the other 90,000 governments") and political parties. To see how Dahl's analysis of American political institutions fits within his conceptual framework, one must read these chapters (4—9) for himself. Several of Dahl's central points are, however, worth emphasizing, even in a brief review, particularly for readers outside the United States. One of these touches on the limited nature of the President's power, however boundless it may seem at a distance: "On most questions of domestic policy and sometimes on foreign policy, the President is hedged in by the Congress, the Supreme Court, his own officials, his party leaders, public opinion, the national communications media, and the prospect of coming elections, both presidential and congressional" (p. 105). That such is the case follows from one of Dahl's major assumptions, that "American politics is more a matter of articulate and influential minorities than of cohesive majorities" (p. 106; cf. p. 167 ff.). There is also an interesting discussion of an old issue, whether or not congressional power has declined as that of the President has grown. Dahl's conclusion is that "In sum, in the post-Civil War period, Congress enjoyed a monopoly control over policies mostly of trivial (the effect of laissez-faire and isolationist neutrality) importance; today Congress shares with the President control over policies of profound consequence. Congress has, then, both lost and acquired power" (pp. 141—142). Finally, his heavily documented study of the relationship between the power of the Supreme Court and the principle of popular majority control may be exceptionally germane at the present time (p. 154 ff.). And his examination of this question leads persuasively to his conclusion that, aside from the Court's power to impose delays, "national law-making majorities, i.e. coalitions of the President and a majority of each house of Congress generally have their way" (p. 163).

Part III is likely to be of even greater interest to foreign students of contemporary America. It is entitled "How a Pluralist Democracy Behaves in the Midst of Cleavages and Conflicts". In it, Dahl discusses at length the various kinds of political change (incremental, comprehensive, and revolutionary) as well as their sources (p. 263 ff.). Much of the conceptual framework of the book comes together in the following pages (p. 270 ff.) in his treatment of moderate and severe conflict, particularly as summed up by his paradigm of conflict (pp. 279—281). The sections on severe conflict (where the stakes are high, solutions are mutually incompatible, cleavages occur along the same lines, substantial numbers of citizens and officials hold extreme and polarized views, privileged groups feel insecure, aspiring groups feel frustrated, and where political institutions do not provide agreed processes for negotiating consent and arriving at decisions) are likely to be the most helpful ones in understanding some of the current tensions in American politics. Severe conflict is by no means unusual in American history, and as Professor Dahl reminds us, there has been at least one case of it in every generation since the country was founded (p. 283 ff.). He is, in my view, completely right in

his perception that American political institutions tend to respond to severe conflict in much the same way as to moderate conflict, i.e. by attempts at building new coalitions, incremental measures, or enduring compromise (p. 291 ff.). His tentative conclusion on this matter is stated in the form of a paradox: "Yet side by side with presidential decisiveness in areas where he cannot be closely controlled (i.e. foreign policy), the system operates to limit decisive action. Thus, while incremental changes can be bargained for, large reforms that elsewhere have been enacted in a single session of parliament hard on the heels of a single election must in the United States await many elections and many sessions of Congress. To make the point once more, the system encourages incremental change; it discourages comprehensive change. It facilitates the negotiation of moderate conflicts" (pp. 297—298). Those readers with a curious turn of mind will naturally wonder whether the United States is presently in the grip of another severe conflict, and how well a system predicated on moderate conflict can function. The book does not provide any clear answer to this question, which would be asking to much of it, and it is fair to conclude that it does carry us more or less to the limit of our present capacity for analysis of these problems.

Part IV is concerned with "how political activists can exert influence in a pluralist democracy". The term "activist" is used in the broad sense of persons who are not passive politically, and should not evoke visions of barricades, occupations, or demonstrations. This part of the book contain, among other things, four illustrative cases of political action (*Gideon vs. Wainwright*, Dixon-Yates, foreign trade, and the Civil Rights Act of 1964) along with a suggestion as to the various alternative strategies available to political activists.

The book is marred by only a few minor deficiencies. Its treatment of foreign policy is not wholly relevant to the current debate on the subject, it more or less ignores the military and urban problems, and its discussion of the civil rights movement could have benefited from a more extended examination of its more recent phases. But these are trivial flaws and they do not disturb the real merit of this volume, which is to provide us with a lucid and realistic framework for examining these and other problems in contemporary American politics.

Joseph B. Board, Jr.

ANTHONY DOWNS, *Inside Bureaucracy*. Little, Brown 1967.

Med sin senaste bok avser Downs att presentera en teori om byråkratiskt beslutsfattande. Teorin har dock en vidare omfattning och kan sägas utgöra ett slags allmän teori för den organisationstyp, som Downs benämner byrå eller byråkrati. Det ligger nära till hands att jämföra detta Downs' senaste arbete med hans berömda *An Economic Theory of Democracy* (1957), som ju närmast behandlar demokratin med utgångspunkt från de politiska partierna. Den deduktiva metoden och den ekonomiskt inriktade grundsynen är densamma i de båda arbetena. Byråkratiboken har emellertid blivit mindre strikt och teoretiskt elegant och följaktligen mera svåröverskådlig än partiboken. Detta gör det å ena sidan svårare att direkt spåra sambanden mellan de fastlagda förutsättningarna och de därur här-

ledda hypoteserna. Å andra sidan har teorin en hög grad av realism; avståndet till operationella definitioner förefaller inte stort.

Den grundläggande premisen för teorin i *Inside Bureaucracy* är, att byråkrater (=byråkratins medlemmar), liksom för övrigt alla samhällsaktörer, i sitt handlande i första hand motiveras av egenintresse. Teorin ansluter därigenom enligt Downs till »the tradition of economic thought from Adam Smith forward, and is consistent with recent contributions to political science made by such writers as Simmel, Truman, Schattschneider, Buchanan, Tullock, Riker and Simon». Ytterligare ett namn borde varit med i denna uppräknings, nämligen C. Northcote Parkinson, vilken Downs ofta anknyter till och också uttryckligen anger sitt beroende av.

Med premisen om egenintresse startar teoribyggandet från tre, enligt Downs icke direkt verifierbara hypoteser:

1. Byråkrater (och övriga sociala aktörer) söker rationellt uppnå sina mål och verkar som nyttomaximerare.
2. Byråkrater har i allmänhet omfattande och komplicerade målhierarkier. Grunden för dessa är emellertid alltid egenintresset.
3. En organisations struktur och beteende påverkas av dess sociala funktion och vice versa.

Den värld i vilken dessa hypoteser ska gälla har Downs försökt göra så realistisk som möjligt. Den skiljer sig alltså starkt från den traditionella ekonomins »fullständig-informations-värld». Följande allmänna förhållanden råder: (1) information är dyrbar och kan därför inte fås i obegränsad mängd, (2) beslutsfattarens kapabilitet är i olika avseenden begränsad samt (3) en viss grad av osäkerhet eller ofullständighet i informationen föreligger alltid vid beslutsfattande.

Utifrån ett bestämt organisationsbegrepp (en organisation är en samling aktiviteter mellan två eller flera individer avsedd att uppnå explicit angivna mål) definierar Downs byrå eller byråkrati som en organisation, vilken har följande karaktäristiska:

1. Den är stor i betydelsen att den har många medlemmar (operationellt: en organisation är stor när de medlemmar, som är högst placerade i hierarkin, känner mindre än hälften av de övriga).
2. Majoriteten av medlemmarna får sin huvudsakliga inkomst från arbetet vid byrån.
3. Byråns medlemmar anställs åtminstone delvis med utgångspunkt från meriter avsedda att passa för deras funktion i byrån.
4. Byråns output kan väsentligen inte värderas i termer av utomstående marknader. (Därigenom är t.ex. inte General Motors i sin helhet en byrå, eftersom dess produkter kan värderas på bilmaknaden).

Enligt Downs anknyter hans byråkratidefinition i allt väsentligt till Max Webers, åtminstone såtillvida att de flesta av den senares byråkratikriterier kan härledas ur de fyra punkterna. De sekundärkaraktäristika som Downs senare anger ansluter för övrigt väl till Weber.

Egenintressepremissen och den allmänna inriktningen på beslutet har naturligt givit byråkraterna en central position i framställningen. Närmast som en illustration till Downs' tillvägagångssätt skall hans resonemang därom något beröras. Utgångspunkt bildar en indelning av byråkraterna i fem analytiska typer fördelade på två huvudkategorier:

A. Egenintressemotiv

Climbers har starkt preferens för värden som makt, inkomst och prestige i sina målhierarkier.

Conservers uppfattar sådant som säkerhet och bekvämlighet som viktigast.

B. Blandade motiv

Zealots koncentrerar sin verksamhet till mera begränsade områden, där de söker makt både för dess egen skull och för de möjligheter att påverka politiken i området, som den erbjuder.

Advocates inriktar sig på ett bredare verksamhetsområde än *Zealots*. De söker makt för att få stort inflytande på detta område.

Statesmen har samhället i dess helhet som verksamhetsområde och försöker få den makt som erfordras för att påverka den nationella politiken. Kategorin *statesmen* motsvarar bäst organisationsteorins byråkrat.

Dessa byråkratttyper använder Downs sedan som instrument för att analysera egenskaper och beteenden hos byrån-organisationen. Hans framställning övertygar om kategoriernas instrumentalitet, även om Parkinsons ande utan tvekan svävar över avsnittet. Mera skeptisk ställer man sig till försöken att ange de psykologiska förutsättningarna för de olika byråkratttyperna, t.ex. att »*Zealots are much more optimistic than the two other types, and are extraordinarily energetic and aggressive*», »*Advocates are basically optimistic, and normally quite energetic*», »*Statesmen vary in energy from extreme laziness to hyperactivity*» osv.

Överhuvudtaget är arbetet rikt på uppslag till vidare forskning. Liksom i partiboken ger Downs de ur framställningen härledda hypoteserna eller lagarna, som han ibland föredrar att kalla dem, en särskild sammanfattande enumeration i ett avsnitt omfattande ett tjugotal sidor. Därur bör en förvaltningsforskning ha mycket att hämta.

Lennart Lundquist

Berlingska Boktryckeriet, Lund 1969