

Europeiseringen av förvaltningen

Bengt Jacobsson

Det svenska samhället genomgår djupgående förändringar. Den offentliga sektorns omfattning, inriktning, verksamhetsformer och resultat ifrågasätts. Idéer om privatisering och marknadslösningar lanseras och sprids mellan sektorer och organisationer. Försök pågår att flytta gränserna mellan offentligt och privat. Såväl stat, landsting som kommuner genomsyras av omfattande ambitioner att grundligt omskapa verksamheter. Organisationer avregleras och omregleras. Vi är, tycks det, mitt uppe i en omfattande omvandlingsprocess där regler och föreställningar om vad som är självklart och eftersträvansvärt håller på att förändras.

Till en del kan den pågående omvandlingen ses som framvuxen ur *interna* förhållanden. Oavsett hur den svenska modellen för att organisera samhället preciseras så verkar förändringar ha ägt rum i riktning från modellen, menade exempelvis maktutredningen. Tilltron till centralstyrning, enhetliga lösningar och hierarkier är lägre än tidigare. En syn på samhället som betonar stabilitet, förutsägbarhet och kontroll har försvagats. Förändringar växer fram i nätverk som skär genom de formella organisationerna, över traditionella sektorsgränser och över nationsgränser. Samtidigt tycks det paradoxalt nog bli vanligare att föreställa sig organisationer som isolerade och avgränsade enheter.

Drivkrafterna bakom denna ambition att omskapa den offentliga sektorns organisationer är också *externa*. Till en del styrs de förändringsprocesser som genomlöper det svenska samhället av förhållanden utanför nationsgränserna. Nya regel- och idésystem som växer fram i ett samarbete mellan nationalstater påverkar alla organisationers handlingar. Den ekonomiska och sociala integrationen i Europa får sannolikt stor betydelse för nationers roll när det gäller att reglera aktörers handlingsmönster (Olsen 1992, Sbragia 1992). Konsekvenserna av de externa drivkrafterna är dock oklara och kommer sannolikt att variera mellan olika sektorer.

Den europeisering av förvaltningen som vi idag ser är inte något nytt fenomen. Svensk förvaltning har ofta importerat managementidéer. Lybeck drev länge Stockholm på entreprenad. Tysken Conrad von Pyhy såg till att Gustav Vasa fick tidens modernaste redovisningssystem för att skatterna skulle kunna drivas in ordentligt. Vi lät de mest drivna kapitalister som vi kände till, holländarna, grunda och få fart på Göteborg. Så svensk stats- och stadsförvaltning har ofta hämtat sin inspiration utifrån. Sådana idéer har sedan modifierats i mötet med inhemska traditioner.

Enligt vissa scenarier är framtiden för nationalstaten inte särskilt ljus. Dess betydelse omtalas i imperfekt. Argumentationen är att allt mäktigare övernationella enheter övertar regleringen av aktiviteter från nationerna, delvis som en följd av att marknader har så liten respekt för nationsgränser. Samtidigt skapas större utrymme än tidigare åt regionala och lokala enheter, som tar tillfället i akt att utforma nya gemenskaper (som i idén om "regionernas Europa"). Inklämd mellan dessa nya auktoritetscentra (det övernationella och de regionala/lokala) blir nationalstaten, och därmed statsförvaltningen, allt mindre betydelsefull.

Jag menar att den version av framtiden där nationalstaten gradvis vittrar bort är osannolik. Ändå är det ett misstag att tro att allt kommer att förbli vid det gamla när nationalstaten skall göras, eller åtminstone framställas som, "eurokompatibel". Något kommer att hända när europeiska regel- och idésystem möter under lång tid utvecklade nationella regel- och idésystem. Idag är det dessutom som samhällsforskare möjligt att empiriskt undersöka denna förändring.

Jag skall i den här uppsatsen redovisa en studie av hur *arbetarskyddssektorn* i början av 1990-talet håller på att omregleras, som en följd av försöken att skapa en gemensam västeuropeisk marknad. Ambitionen är att jämföra regleringen under början av 1990-talet med regleringen i början av 1970-talet. Studien används sedan för att mer generellt fundera kring reglering av samhällssektorer och statsförvaltningens framtida roll.¹ Jag skall inledningsvis rekapitulera vad som kännetecknade 1970-talets arbetsmiljöarbete.

Regleringen under 1970-talet

Arbetarskyddet har länge haft någon form av offentlig reglering.² Lagen om skydd mot yrkesfara trädde i kraft 1890. I samband med yrkesfarelagen anställdes tre yrkesinspektörer. Med 1912 års arbetarskyddslag byggdes yrkesinspektionen ut så att den kom att omfatta 38 personer i nio distrikt. Det frivilliga partssamarbetet betonades. Efter Saltsjöbadsavtalet träffades avtal om lokal skyddsverksamhet och om inrättande av en arbetarskyddsnämnd. Frågan om en starkare formell reglering genom lagar aktualiserades. Arbetsgivarna ville fortsätta med frivillig partssamverkan, medan de fackliga organisationerna ville arbeta både med partssamverkan och lagstiftning.

En ny lag om arbetarskydd kom 1949, och SAF och LO omförhandlade sitt avtal. Från denna tid, skrev arbetsmiljökommissionen, "... är det ingen överdrift att påstå att det finns en grundläggande enighet på arbetsmarknaden mellan parterna och regeringen om behovet av lagstiftning, föreskrifter och kontroll" (SOU 1990:49 s 17). Regleringen bestod av en kombination av lagstiftning och partssamverkan. Det var också 1949 som Arbetarskyddsstyrelsen inrättades som central myndighet för arbetarskyddsfrågor och som chefsmyndighet för yrkesinspektionen. Antalet anställda var 61 vid styrelsen, och 150 vid inspektionen.

Diskussionen kring arbetarskyddsfrågor blev allt intensivare under slutet av 1960-talet. Olycksfallen i arbetet hade minskat, men anmälda fall av stress, belastningsskador och psykisk ansträngning ökade. Nya typer av skador dök upp, t ex buller och vibrationsskador. Diskussionen om hantering av kemikalier var intensiv. Ambitionsnivån när det gällde arbetarskyddsfrågor ökade. Missnöjet växte med arbetarskyddets organisation och aktiviteter, och med den lagstiftning som fanns.

På 1970-talet inträffade en väckelse för arbetarskyddsfrågor: en "arbetsmiljörevolution". Reformarbetet hade initierats av fackföreningsrörelsen. Regeringen svarade lyhört på de krav som kom, och ville på olika sätt stärka förutsättningarna för arbetsmiljöarbetet. Regeringen försökte blåsa liv i en trött myndighet. Ambitionerna att verkligen vilja åstadkomma förändringar var inte att ta miste på. Pengar avsattes för forskning och utveckling, arbetarskyddsfonden kom till, forskningen vid det Arbetsmedicinska institutet lyftes in i Arbetarskyddsstyrelsen, lokala skyddsorganisationer skapades och skyddsombuden gavs befogenheter att stoppa farliga arbeten.

Såväl Arbetarskyddsstyrelsen som yrkesinspektionen fick en ny ledning, och under flera år massiva resurstillskott. Yrkesinspektionsdistrikten ökade från 11 till 19. Arbetarskyddsstyrelsens personal ökade från drygt 100 i början till drygt 500 i slutet av decenniet. Yrkesinspektionernas personal ökade från drygt 250 till knappt 600 i slutet av decenniet. Under ett par år i mitten av 1970-talet fick myndigheten t o m mer pengar än den hade äskat. De ekonomiska problem som på sina håll började märkas i statsförvaltningen under decenniets slut nådde aldrig arbetarskyddsverket.

Som kronan på verket tog riksdagen i november 1977 en ny arbetsmiljölag.³ Det var en ramlag, vars innehåll i praktiken skulle ges av de föreskrifter som Arbetarskyddsstyrelsen utfärdade. Lagen gav Arbetarskyddsstyrelsen ökade befogenheter att ingripa med straffsanktionerade föreskrifter för att komma tillrätta med brister i arbetsmiljön. Otvetydigt var detta en ökad betoning av att lagstiftningsvägen försöka förändra arbetsmiljön. Men, som arbetsmiljökommissionen senare uttryckte det, "... 1977 års arbetsmiljölagstiftning präglas tydligt av ambitionen att söka ett mönster för samverkan och samarbete mellan parterna, i första hand på arbetsplatsen ... Lagstiftningen utvidgades visserligen, men fick samtidigt en ramkaraktär" (SOU 1990:49 s 35).

Precis som arbetsmarknadens parter hade varit företrädna när lagen togs fram, förutsattes det att parterna skulle samverka både i föreskriftsarbetet och i tillsynen. Såväl styrelsen som yrkesinspektionsdistrikten fick partssammansatta styrorgan. Idén var att:

"... inga hos parterna upplevda problem skall bli obeaktade och ingen skall behöva gå miste om berättigat inflytande på användningen av styrelsens resurser" (Arbetarskyddsstyrelsens anslagsframställning 1981/82 s 32)

En grundbult i regleringen var just samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Parterna skulle komma överens, både om lagen och om föreskrifterna. Föreskriftsarbetet gav också stort utrymme för arbetsmarknadens parter att påverka innehållet i lagen. Varje föreskrift förbereddes i en arbetsgrupp där

representanter för olika intressen fanns med. Förslag till föreskrifter gick sedan ut på remiss till parterna, och i sista hand satt representanter för arbetsmarknadens parter i verkets styrelse, där de också kunde påverka föreskriftsarbetet.

Arbetsmiljösektorn härbärgerade sålunda en korporativistisk praktik, "en svensk modell" i miniatyr om man så vill. Riksdagen och regering delegerade såväl lagens utformning som lagens innehåll till Arbetarskyddsstyrelsen, och de gjorde detta i medvetande om att parterna var representerade. Politiken delegerades till ämbetsverket, som förutsattes administrera ett kompromissande mellan motstridiga intressen. Regeringen ville hålla föreskriftsarbetet inom arbetsmiljöområdet ifrån sig. Genom att arbetsmarknadens parter gavs möjligheter att påverka ansåg regeringen att alla tillbörliga hänsyn ändå skulle tas.

Den nya lagen gav arbetarskyddsverket ökade möjligheter att med lagens hjälp direkt ingripa mot brister i arbetsmiljön. Ett system med statliga riksprovplatser byggdes ut under 1970-talet, till vilka styrelsen kunde överlämna alltfler uppgifter. I lagen förutsattes i relativt hög utsträckning teknisk provning, kontroll och besiktning av olika maskiner och andra tekniska anordningar. Riksprovplatserna kom att sköta officiell provning, dvs sådan som föreskrevs i lag eller förordning. Det föreskrevs t ex att officiell provning av grävmaskiner skulle ske vid Statens maskinprovningar, officiell provning av tryckkärl vid Statens anläggningsprovning och officiell provning av emballage för farliga varor skulle ske vid Statens provningsanstalt.

Arbetarskyddet expanderade finansiellt under 1970-talet, och antalet tjänster i verket mer än fördubblades. Den friska hyn från det beslutsamma 1970-talet förbyttes dock snart i eftertankens lite blekare nyanser. På vägen från idévärld till praktik kunde mycket hända. Föreskriftsarbetet gick trögt. I det lokala arbetarskyddsarbetet fanns tveksamheter i ansvarsfrågor. Yrkesinspektionen som lokalt skulle se till att föreskrifterna följdes fungerade oftare mer som konsulter och rådgivare åt företagen än som fru Justitias förlängda arm.

De resultat som kunde avläsas tydde heller inte på stora framgångar. Ensidaiga arbeten hade inte försvunnit och organiseringen av arbetet var fortfarande hårt hierarkiskt styrt. Att bestämma över arbetsinnehållet var fortfarande förbehållet ett privilegierat fåtal. Stora klass- och könsskillnader fanns kvar när det gällde risken för att skadas i arbetet eller för att råka ut för förslitningsskador (SOU 1990:49). Anmälda arbetsskador, långtidssjukskrivningar och förtidspensioneringar ökade. Reformarbetet fortsatte dock under 1980-talet med utbyggnaden av företagshälsovården, vars verksamhet till en tredjedel finansierades av statliga pengar.

Sammanfattningsvis kännetecknades regleringen från 1970-talet och långt in på 1980-talet av att den var *nationellt* förankrad. Regleringen sköttes huvudsakligen av offentliga organisationer. Systemet med riksprovplatser utgjorde en *offentlighetsrättsligt reglerad* provningsverksamhet. Föreskrifter växte fram i ett samspel mellan arbetsmarknadens parter, enligt välkända *korporativistiska mönster*. Stat och intresseorganisationer hade vävts samman. Politiker höll frågor ifrån sig, delvis därför att de inte ville blanda sig i parternas göranden. Dessa förhandlingsprocesser var relativt strikt rutinerade, och försiggick på flera olika nivåer inom den statliga myndigheten.

Regleringen under 1990-talet

Så långt historien. Regleringen av arbetsmiljön håller på att förändras. Jag skall beskriva förändringarna med hjälp av några nyckelord: de-nationalisering, standardisering, privatisering och rationalisering. Regleringens ursprung har i hög grad förskjutits från en nationell till en utomnationell nivå (*de-nationalisering*). Regleringen sker genom att expertgrupper utarbetar standards för hur EG-direktiv skall uppfyllas (*standardisering*). En allt högre grad av reglering och kontrollen av om regler är uppfyllda avses att ske genom privaträttsliga arrangemang (*privatisering*). Det finns ökande krav att organisationer inom sektorn skall framstå som systematiska, rationellt prioriterande och allmänt ordningssamma (*rationalisering*). Jag skall beskriva dessa förändringar.

De-nationalisering

Styrelsens arbete i början av 1990-talet styrs till stor del av Sveriges ambitioner att medverka i det europeiska harmoniseringsarbetet. EES-avtalet tvingar Sverige att införliva EG:s rättsregler inom arbetsmiljöområdet. Inför EES-avtalets förväntade ikraftträdande skulle alla EG:s direktiv ha omsatts i bindande svenska föreskrifter. Arbetarskyddsstyrelsen omvandlade EG:s direktiv till svenska föreskrifter.

Romfördraget syftar till att skapa fri handel mellan medlemsländerna i EG. När tullarna började försvinna blev det uppenbart att det fanns många andra hinder för en fri handel, främst tekniska handelshinder. Det fanns skillnader i lagar, förordningar etc i de olika länderna som gjorde att produkter måste modifieras, med ökade kostnader som följd, för att kunna säljas. En grundläggande princip skapades som innebar att om en vara uppfyllde tillverkarlandets lagar och standards så kunde den säljas fritt i alla övriga EG-länder, den så kallade Cassis de Dijon-principen.

Vissa områden sågs dock som så betydelsefulla att det var angeläget att skapa gemensamma regler, framförallt gällde detta miljö- och säkerhetsfrågor. Ett arbete med att *harmonisera* lagarna inom dessa områden intensifierades. I EG-kommissionens vitbok från 1985 om "Completing the Internal market" lanserades en del idéer som skulle påskynda rörelsen mot en fri marknad. När det gällde borttagande av tekniska handelshinder argumenterades för en ny strategi som innebar "... quicker and less troublesome progress" (White Paper s 18). Framförallt överlät EG till de europeiska standardiseringsorganisationerna att avgöra hur direktiven skulle uppfyllas. Jag skall nedan återkomma till standardiseringsarbetet, eftersom det till stor del var där som det slutliga harmoniseringsarbetet utfördes.

Två typer av direktiv finns inom arbetsmiljöområdet. Det finns, för det första, så kallade *produktdirektiv*. Sådana § 100 a-direktiv (eller inre marknadsdirektiv) är beslutade av rådet och de måste införas i nationell lagstiftning. Direktiven gäller krav på maskiner och utrustning, elektriska anordningar, gasbärande kärl, medicinsk-teknisk utrustning, krav på fordon etc. Det finns ett 10-tal sådana direktiv som syftar till att avlägsna tekniska handelshinder som har kon-

sekvenser för arbetsmiljöområdet. I direktiven finns de väsentliga säkerhetskraven allmänt formulerade som måste vara uppfyllda för att man fritt skall kunna sälja sina produkter på hela EG-marknaden. Exakt vad kraven tekniskt innebär överläts till standardiseringsorganen att beskriva, eller till tillverkare eller exportörer att själva avgöra. Också direktiven innehåller ibland relativt långtgående krav.⁴

Det finns också så k *minimidirektiv* (§ 118 a-direktiv). En särskild arbetsmiljöparagraf har införts i Romfördraget som gör att rådet med stöd av denna paragraf med kvalificerad majoritet kan besluta om minimiregler för arbetsmiljöns beskaffenhet, dvs hur arbetsplatser och produktionsprocesser skall vara utformade. Till skillnad från vad som gäller för produktdirektiv, står det här varje land fritt att införa strängare regler. Det är t o m så att det ses som angeläget att "harmonisera på en ständigt stigande nivå". Regeln har kommit till delvis för att hindra länder att använda dålig arbetsmiljö i konkurrens syfte.

Sverige kan således ha strängare arbetsmiljöregler än andra länder t ex när det gäller säkerhet på arbetsplatsen, skyddsutrustning, arbete vid bildskärm etc, såvida inte detta leder till att man skapar nya handelshinder. Det är således inte tillåtet att kräva låga expositionsnivåer för att därigenom sätta produktregler (§ 100 a-regler) ur spel. Här kan det naturligtvis uppstå knepiga tolkningsfrågor. Även minimidirektiven skall, enligt EES-avtalet, införas som bindande regler i svensk lagstiftning.

En s k harmoniseringsgrupp på Arbetarskyddsstyrelsen tog fram riktlinjer för styrelsens arbete med att anpassa sina regler till EG-direktiv. Där betonades att arbetsmarknadens parter skulle bjudas in till informationsmöten, men att kraven i direktiven faktiskt inte var förhandlingsbara. När det gällde produktdirektiven sades det klart ifrån att styrelsen skulle ha "exakt samma krav ... varken strängare eller mildare".

Styrelsen arbetade hårt med att anpassa sina föreskrifter till EG:s.⁵ När det gällde minimidirektiven gav styrelsens arbete för handen att Sverige på de flesta områden hade mer långtgående regler än EG, men att det fanns undantag. EG hade högre minimikrav på exponeringsregister och medicinska kontroller för sådana som exponerades för t ex cancerframkallande ämnen. EG hade också större krav på internkontroll, och något mer detaljerade krav för bildskärmsarbete. Här var det nödvändigt att anpassa de svenska kraven så att de nådde upp till miniminivåerna.

Utformandet av regler hade således förskjutits från nationell till en utomnationell nivå. Regleringen hade de-nationaliserats.⁶ Därigenom förändrades också Arbetarskyddsstyrelsens uppgift. Den hade tidigare i hög grad varit att, på basis av sin expertkunskap, medla mellan arbetsmarknadens parter. Direktiven var inte möjliga att modifiera. De måste accepteras, och därigenom fanns inget utrymme alls för de korporativistiska arrangemang som tidigare var brukliga. I ett övergångsskede hade också stora personella resurser hos styrelsen gått åt till att jämföra EG-direktiv mot svenska regler, och vice versa. Det skall sägas att all verksamhet vid styrelsen inte påverkades lika kraftigt av harmoniseringsarbetet.

De som på styrelsen deltog i detta arbete med föreskrifter menade att Sverige förmodligen skulle ligga i nivå med EG-länderna den 1 januari 1993. Under flera år hade styrelsen i sitt arbete kommit att ta hänsyn till den ökade betydelsen av EG-reglerna. Text hade den yrkeshygieniska avdelningen tagit fram föreskrifter för stora olyckor som i huvudsak byggde på det direktiv som fanns inom EG (det s k Sevesodirektivet). Ingen av de intervjuade betvivlade att Sverige i början av 1993 skulle vara bland de länder i Europa (inklusive EG-länderna) som mest samvetsgrant och grundligt hade anpassat sina nationella regelsystem efter EG:s.

Arbetsmiljöns status förändras i och med anpassningen till det europeiska regelsystemet. På 1970-talet var arbetsmiljö ett betydelsefullt område, där det var önskvärt att profilera sig partipolitiskt. Den nya arbetsmiljölagstiftningen under 1970-talet presenterades, som visades ovan, som en av de allra viktigaste reformerna. I början av 1990-talet diskuteras arbetsmiljö huvudsakligen som ett nödvändigt område att reglera för att åstadkomma en gemensam inre marknad. Kanske är det att gå för långt att påstå att arbetsmiljöregleringens legitimeringsgrund hade förändrats, men onekligen motiverades regleringen nu på ett helt nytt sätt. I EES-propositionen föll arbetsmiljöfrågorna huvudsakligen in under den del som handlade om fri rörlighet av varor.

Standardisering

Produktdirektiven innehåller föreskrifter med funktionskrav. Dessa kan ses som en form av rambestämmelser, och de skall kompletteras med standards. EG beställde, ofta tillsammans med EFTA, sådana standards hos olika standardiseringsorgan. Det bildades standardiseringsgrupper inom ramen för CEN och CENELEC⁷. I CEN var inte Arbetarskyddsstyrelsen svensk medlem utan det var Standardiseringskommissionen, SIS. I CENELEC var Sveriges Elektriska Kommission medlem. Arbetarskyddsstyrelsen var med i ca 200 sådana standardiseringsgrupper⁸, och i princip fick styrelsen vara med i de grupper som man ville vara med i.

Harmoniserade standards ersätter olika nationella myndighetsbestämmelser. Standards blir viktiga, eftersom det i standards anvisas en väg att uppfylla kraven i direktiven. Det kommer att antas att den som följer standards också uppfyller ett direktiv, s k presumtion. För den som hävdar att han uppfyller direktiven på ett annat sätt än via standards kommer det att krävas betydligt mer omfattande dokumentation och, i vissa fall, tredje-partskontroll genom s k anmäلت organ. I offentlig upphandling skall det också ställas krav att upphandlade produkter uppfyller angivna standards. Standards är visserligen frivilliga, men kommer på detta sätt att få en status som liknar bindande föreskrifter.

Det är alltså viktigt att vara med i standardiseringsarbetet om man vill påverka arbetsmiljöreglers innehåll. Det finns i Sverige en lång tradition när det gäller standardisering. Länge hade det internationella standardiseringsarbetet varit knutet till ISO och IEC (global standardisering), men det arbetet gick oerhört långsamt. EG och EFTA-länder ville utarbete för dem gemensamma standards, och de ville att arbetet skulle gå fortare. Det europeiska standardi-

seringsarbetet satte fart i och med EG:s försök att förverkliga den inre marknaden. I enlighet med kommissionens nya ansats gällande direktiven, kom arbetsbördan på CEN och CENELEC kraftigt att växa. Verksamhetens omfattning exploderade.

Tidigare hade CEN utgått ifrån ISO-standards, och försökt observera vad det fanns för nationella standards. Snart utvecklades dock en betydande självständig europeisk standardiseringsverksamhet. När en CEN-standard hade blivit antagen blev det numera aktuellt att ta fram en ISO-standard. CEN- och CENELEC-standards överfördes också direkt till nationella standards (t ex i Sverige). De svenska standardiseringsgrupperna (samordnade genom SIS) arbetade idag främst med antingen att arbeta fram eller att reagera på förslag som kom från CEN- och CENELEC-kommittéer. Dessa standards överfördes till Sverige, och det förekom mycket lite av nationell standardisering. Förut arbetade svensk standardisering mest mot ISO och IEC. Idag arbetar den mot CEN och CENELEC.

Industrin var relativt van att arbeta med standardisering, men här kom det att ske en förskjutning mot europeiska standards. De flesta var övertygade om att standardiseringsarbetet skulle komma att bli allt viktigare, t ex beräknades att maskindirektivet (som berör ca 40 000 olika maskintyper) skulle komma att ge upphov till ca 500 nya Europastandards.⁹ En nyhet var att flera områden än tidigare nu höll på att standardiseras. Det fanns i början av 1992 flera tusen standardiseringsgrupper i arbete.

Standardisering var tidigare inriktad på specifika områden, framförallt där det fanns tydliga samordningsbehov eller säkerhetsproblem. Den ägde rum inom ramen för branschorganisationer och inom industrin. Endast undantagsvis var staten inblandad. I enlighet med EG:s "White Paper" arbetade man nu för att föra in alla regleringar under samma hatt. Istället för olika regleringar inom olika områden höll någon form av europeisk reglering på att växa fram. Och arbetet hade kommit att gälla ett ofantligt mycket större område, dvs även områden som tidigare inte hade ansetts ha så tydliga säkerhetsproblem.

I vissa fall var det samma aktörer som tidigare som nu blev inblandade i den europeiska standardiseringen, och då kom det gamla tänkesättet att dominera. Det tycktes t ex vara fallet med tryckkärl. Aktörerna var uppvuxna och samdiskuterade kring ett tänkesätt, dvs DIN och de amerikanska reglerna. Då kunde EG lätt producera ett direktiv på basis av detta. I andra fall lyfte man bara in den reglering som fanns (t ex den elektriska).

Den mer detaljerade regleringen av arbetsmiljöfrågor hade kommit att ske via procedurer som företag och branschorganisationer kände relativt väl. Det motsatta gällde för de fackliga organisationerna, som inte alls hade samma vana att arbeta med standards. Standards hade alltid påverkat företags villkor på marknader. Det kunde få stora konsekvenser för tillverkare att ställas inför standards som krävde relativt omfattande modifiering av de egna produkterna. Den europeiska standardiseringen var så betydelsefull att arbetet i kommittéerna kom att få starka inslag av "taktiskt spel". Så här beskrevs arbetet i kommittéerna av en svensk tjänsteman:

”Ju större fördelar som står att vinna för en deltagande part, desto större blir uppfinningsrikedomen, när det gäller att spela bort meningsmotståndare och konkurrenter. Målet är många gånger att med standarden hamna så nära sin egen produkts utformning som möjligt. Om konkurrenterna har andra konstruktiva lösningar, så gäller det att få dessa uteslutna från standarden. Går inte det, så kanske i standarden ingående eller fristående provningsmetoder kan utformas, så att de diskriminerar i rätt riktning” (Lindkvist s 5)

Formellt stod de nationella standardiseringsorganen för sekretariat och kommittéledamöter. ”Reellt och finansiellt är det en intressent, t ex ett företag eller en organisation, som har ett egenintresse av kommitténs arbete. En tillverkare av en produkt, som skall standardiseras, kan på detta sätt skaffa sig en taktisk fördel gentemot sina konkurrenter. I ett senare skede kan detta ge ett försprång på marknaden”. På detta sätt beskrev Sveriges tekniska attaché i Bryssel standardiseringsarbetet.¹⁰

Att beskriva standardiseringen som ett expertarbete är således tveksamt. Det gäller särskilt när det var fråga om produktnära direktiv. Man bör hoppas på god vilja i kommittéarbetet, men vara förberedd på ”tjuv- och rackarspel”, sades det i ”instruktionerna” till svenska deltagare i standardiseringsarbetet. Det var betydelsefullt att ”go for Europe” och alla förhandlingsmässiga knep var nödvändiga. Framför allt att vara där, att vara påläst, att ha konkreta förslag, att agera och argumentera, att ”lobba”, att sammanfatta. Och gärna att se till att själv få ha hand om ordförandeskap och sekretariat.¹¹

Att EG valde att delegera arbetet till standardiseringsorganen berodde på att man ville minska medlemsländernas möjligheter att bromsa utvecklingen mot ett gemensamt regelverk (Ettarp 1990). Standardiseringsarbetet var också omfattande i Sverige. Det fanns i Sverige 700 kommittéer och arbetsgrupper som medverkade i europeisk och global standardisering samt överföring av resultat till svensk standard (Ettarp 1990, bilaga 11 till arbetsmiljökommissionens betänkande). Utan att standardiseringsorganen betalade arbetade över 5000 svenska experter från näringslivet. Kostnaderna för dessa uppskattades till ca 1/2 miljard om året (Ettarp 1990).¹²

För att konkretisera hur standardiseringsarbetet går till, och svenska Arbetarskyddsstyrelsens roll, skall jag beskriva standardiseringen i anslutning till det sk maskindirektivet (som är det viktigaste av EG:s produktdirektiv). Det finns, när det gäller maskindirektivet, tre typer av standards. A och B-standards (dvs sådana som antingen gäller allmänna principer eller säkerhetsfrågor som hänförelse till en stor mängd maskiner) och C-standards, dvs sådana som gäller för viss typ av maskin eller grupp av maskiner. Den svenska myndigheten är aktiv när det gäller A- och B-standards, där man anser att det fanns viktiga säkerhetsaspekter.

När det gäller C-standards var det i hög grad tillverkare och konstruktörer som dominerade. En allmän uppfattning bland styrelsens tjänstemän var att ”... tillverkarna försöker få standards skrivna så att det passar den utrustning som man tillverkar idag ... inte benägen att ta steg framåt”. Det förekom sällan konflikter när det gällde hur Sverige skulle ställa sig till standards. Delvis kun-

de det bero på att de fackliga organisationerna inte var så aktiva i det internationella arbetet

Enligt en tjänsteman berodde det också på att det inte fanns så stora skillnader mellan fackrepresentanter och verkstadsgubbar, eftersom "... det har växt fram ett bra säkerhetstänkande i landet". Vad som betonades var de stora skillnader som fanns dels mellan nordeuropéer och sydeuropéer, dels mellan svenska sätt att se på normer och tyska sätt att betrakta normer. Så medan konflikter tidigare hade löpt mellan fack och företag (åtminstone definierades reglerandet som konfliktfyllt på det sättet), märktes sådana konflikter nu inte alls.

Det blev viktigt att kunna definiera vad som var nationella intressen. I de olika standardiseringsgrupperna var konflikter mellan nationer och traditioner betydelsefulla. Och, naturligtvis, konflikter mellan olika tillverkare som gärna gjorde sina intressen till nationella intressen. Vem som nu än var svensk representant (antingen för SIS eller Sveriges Elektriska Kommission), agerade denne för att företräda svenska intressen. Som det hette i SIS information till deltagare så "... representerar (Du) alltså inte Ditt företag, Din organisation eller myndighet, vare sig det är ett privat företag eller en offentlig myndighet".

Det europeiska standardiseringsarbetet löpte långt ifrån smärtfritt. Det var tänkt att direktiven skulle styra standardiseringsarbetet. Standardiseringsarbetet var tänkt som en hierarki, dvs utformningen av C-standards skulle baseras dels på direktiven, dels på de mer generella bestämmelserna i A- och B-standards. Arbetet med alla standards hade dock förts parallellt, vilket gjorde det möjligt att det kom fram C-standards som stred mot A- och B-standards (och, kanske t o m mot direktiven). Överhuvudtaget var medio 1992 läget när det gällde standardiseringsarbetet kaotiskt.

Särskilda problem fanns när det gällde s k C-standards. I denna grupp fanns det arbetsgrupper som var mycket tillverkarorienterade, dvs där företagen inom vissa segment styrde vilka regler som skulle gälla för dessa segment. Inställningen i företag till standardiseringsarbetet var inte alltid så positiv, och det kunde vara svårt att få gehör för att lägga ned möda på detta arbete. Så här beskrev en tjänsteman i ett annat svenskt företag inställningen:

"... standardisering har en dålig klang. Man fattar inte att standardisering är en viktig del av utvecklingsarbetet av produkter, vilka metoder som skall användas, hur det skall kommuniceras etc ... Om du är duktig kan du ta fram standards som slår ihjäl dina konkurrenter ... Man kan mata in egen utvecklingskunskap och göra det svårt för konkurrenterna."

Det fanns också sedelärande berättelser som visade hur viktigt det kunde vara att ta del av standardiseringsarbetet. En handlade om "Delta-maskiner", som kan konstrueras för olika spänning. En svensk tillverkare använde 120 volts spänning, medan de flesta konkurrenterna använde 90 volt i sina batterier. I standardiseringsgruppen, där det svenska företaget inte var med, gjordes en gruppindelning av maskiner. Det svenska företaget observerade inte att indelningen gjordes i maskiner med spänning under 100 volt respektive spänning över 100 volt. Olika villkor skapades för dessa olika grupper, t ex skulle maskiner över 100 volt ha en annan skyddsutrustning, bli föremål för annan sor-

ters provning etc. Det svenska företaget fick härigenom en kraftig försämring i sitt konkurrensläge.

Arbetskyddsstyrelsen ägnade ca 20% av den centrala tillsynen åt standardiseringsarbete. De var med i ca 200 kommittéer. Ständigt fanns fyra handläggare "i luften". Den tekniska avdelningen hade till följd av sitt arbete med standardisering i stor utsträckning släppt arbetet med att ta fram egna nya föreskrifter. Även den yrkeshygieniska avdelningen deltog i stor omfattning i standardiseringsarbete. Tjänstemännen ansåg att man fick gott gehör för sina synpunkter när man la ner kraft på att argumentera. Det fanns vissa tekniker som man skulle följa, t ex att skriva kort och med motiveringar (det skulle gå att direkt klippa in förslaget) och man skulle vara där och argumentera för sina ståndpunkter.

Privatisering

Privatisering är en tredje viktig tendens inom arbetsmiljösektorn. Standardiseringsorganen är privaträttsliga till sin natur. Standardiseringsarbetet innebär att regleringen av arbetsmiljön i stor utsträckning förs över från den offentligt rättsliga till den privaträttsliga sfären.¹³ Standards är visserligen formellt frivilliga men kommer genom presumtionsidéen reellt sett att få en mycket hög status. Det är visserligen möjligt att uppfylla direktiv på annat sätt än det som föreskrivs i standards, men det kräver då att tillverkaren på annat sätt kan visa att han uppfyller direktiven, t ex genom att låta ett kontrollorgan testa produkten. Det presumeras att följande av standards är detsamma som att uppfylla direktiven.

Ett annat område där det pågår ett tydligt skifte från det offentliga till det privata gäller frågor kring hur man kan veta att produkter uppfyller de säkerhetskrav som ställs. Sverige byggde på 1970-talet upp ett system för myndighetsgodkännanden där det fastställdes både produktkrav och krav på att produkten skulle kontrolleras av en myndighet, eller av annat organ på statens vägnar. Det fastställdes ofta både hur provningen skulle ske och vem som skulle göra den. Ett system med riksprovplatser, fastställda av regeringen, byggdes ut. Dessa riksprovplatser fick monopol inom sina områden. Ansökningar om godkännanden prövades offentligt, och de kunde överklagas.

Beslut om godkännande togs av säkerhetsansvariga myndigheter (t ex Arbetskyddsstyrelsen) efter provning hos riksprovplatsen, eller delegerades direkt till riksprovplatsen.¹⁴ Detta myndighetssystem innehöll betydande inslag av förhandskontroller. T ex hade Arbetskyddsstyrelsen när det gällde vissa pressar, gradsaxar, bultpistoler, tvåhandsmanöveranordningar till pressar etc beslutat att inte enbart ställa tekniska krav utan också att kräva att dessa skulle vara typkontrollerade och typgodkända före leverans och användning.¹⁵

En grundläggande princip i EG:s regelverk är att sådana krav på förhandskontroll skall begränsas. I normalfallet skall tillverkaren kunna välja hur han vill visa att han lever upp till de krav som finns i direktiven. Det vanligaste är att tillverkaren försäkrar att produkten uppfyller direktivets krav (declaration of conformity), genom att produktionen sker i enlighet med harmonisera-

de standards. Efter denna egenkontroll sätts ett CE-märke på produkten. Denna egenkontroll inkluderar bl a dokumentation gällande produktens konstruktion, säkerhetsaspekter etc. I undantagsfall krävs dock i direktiven från EG (t ex i maskindirektivet) att produkter granskas av tredje-part. Sådan tredje-partskontroll är också nödvändig i de fall då tillverkningen endast delvis eller inte alls följer harmoniserade standards.

Om en produkt inte är tillverkad i enlighet med de standards som finns måste ett utomstående organ bedöma om produkten klarar säkerhetskraven. Även om det inte är förbjudet, utsägs det att offentliga myndigheter normalt inte skall engagera sig i sådan kontrollverksamhet. Tredje-partscertifiering skall ske hos organ som normalt är privata, men där staten garanterar kvalitén. Det skall finnas ett nationellt ackrediteringsorgan som garanterar att dessa kontrollorgan uppfyller de krav som i respektive direktiv ställs på sådana, och detta nationella organ skall också anmäla sådana organ till EG-kommissionen.¹⁶

Staten skall således kontrollera att kontrollorganen uppfyller europeiska standards. Sådana standards för hur provningslaboratorier, inspektions- och certifieringsorgan skall granskas är utformade av CEN/CENELEC (på uppdrag av kommissionen).¹⁷ Det nuvarande svenska ackrediteringssystemet bygger på sådana internationella regler.

Den svenska myndighet som har ansvar för kompetens och kontroll av anmälda organ är styrelsen för teknisk ackreditering, SWEDAC.¹⁸ SWEDAC ackrediterar därutöver laboratorier, certifierings- och besiktningsorgan. Myndigheten arbetar också för att "skapa en gemensam europeisk ackrediteringsstruktur med mål att provnings- och certifieringsorganens verksamhet ömsesidigt kunde godtas över hela Europa" (verksamhetsberättelse 90/91).¹⁹

SWEDAC har aktivt deltagit i det internationella arbetet när det gäller att fastställa regler för system för hur organ (ackrediteringsorgan) som ger tillåtelse för andra organ (certifieringsorgan) att certifiera produkter, kvalitetssystem eller personer skall vara utformade. När nu ett helt "öppet" och icke-monopolistiskt system för provningsverksamhet håller på att utformas, finns det också sådana som ifrågasätter SWEDAC:s roll som monopolist som svensk ackreditor. Näringsministern framhöll dock i sitt avsnitt i EES-propositionen fördelarna med att denna verksamhet koncentrerades till ett organ. Ministern anförde att han hade fått veta att "... EG-kommissionen (vill) närmast se ackreditering som en nationell angelägenhet där varje land bör svara för riktigheten av sina ackrediteringar".²⁰

Det system som har byggts upp innehåller olika möjligheter för tillverkaren att visa att konstruktion och produktion överensstämmer med kraven i direktiven. Inriktningen är i huvudsak på egencertifiering, dvs ansvar läggs på tillverkaren att visa att produkten uppfyller de krav som ställs. Enbart i vissa specifika fall behöver tillverkaren anlita ett utomstående kontrollorgan. Området var tidigare helt offentligtreglerat. Enligt EG:s regler skiljs helt mellan myndighetsutövning och sk notified bodies (provnings- och certifieringsorgan). De senare kan både vara offentliga och privata, men idén är att certifieringen skall skötas av privata organ. Kontrollen förs därigenom över från den offentligtreglerade till den privaträttsliga sfären.²¹

Som det framhölls i EES-propositionen får detta viktiga rättsliga konsekvenser. De anmälda organens verksamhet innefattar "... inte något moment av myndighetsutövning" (prop 1991/92:170 bil 11 s 60). Det skall vara ett helt öppet system där många skall kunna agera. Organisationerna utför sin verksamheten på uppdragsbasis och "... helt på egna vägnar. De fattar inga beslut på statens eller EG:s vägnar" (som ovan, s 60). Några skadeståndsanspråk kan inte riktas mot staten, vilket var möjligt i systemet där en riksprovplats hade begått ett fel i sin myndighetsutövning.

Konsekvenserna för arbetarskyddet av dessa nya regler för provning är betydelsefulla. Sverige försökte, utan resultat, att i förhandlingarna om EES-avtalet få tillåtelse att delvis hålla fast vid de gamla bestämmelserna. Som det uttrycktes av några tjänstemän vid Arbetarskyddsstyrelsen så innebar borttagandet av typkontroller betydande risker för dem som arbetade med produkterna. Efterkontroller på marknaden (som skall ersätta förhandskontroller) är svåra att göra på maskiner i bruk. För korrekta kontroller behöver provaren ha tillgång till maskinen under en längre tid, och ibland resulterar sådana prov i att komponenter förstörs. Sådant är inte möjligt vid efterkontroller (Ahnström och Olander, ASS Pocketserie 3/91).

Systemet med riksprovplatser skall komma att försvinna från januari 1994. Även inom de områden som inte berörs av EES-avtalet (framförallt återkommande kontroller av fordon och hissar), föreslog regeringen att man skall övergå till ett öppet system. Konkurrens mellan flera aktörer förutsattes vara effektivitetsbefrämjande. Organisationerna skall delvis komma att bestå men de skall helt privatiseras. Såväl AB Statens Anläggningsprovning, SEMKO som AB Svensk Bilprovning fanns med på den privatiseringslista som den nytillträdda regeringen presenterade (prop 91/92:69).

Rationalisering

Man kan kalla det som beskrivits en fortgående rationalisering av arbetarskyddsverksamheten. De viktiga aktörerna inom området är internationella organisationer som ISO, CEN, CENELEC med motsvarande organisationer på nationell nivå, och i Sverige SIS och alla organisationer kopplade till standardiseringen. På mättnings- och provområdet blir verksamheten allt vidare i och med att man går från teknisk provning och kalibrering av laboratorieinstrument mot mera av kontroll av att organisationers kvalitetssystem, personal och rutiner uppfyller vissa standards. Ofta är de inblandade organisationerna knutna till staten, men expertgrupper och professionella grupper spelar också en viktig roll.²²

Den europeiska integrationen och harmoniseringsarbetet spelar en formidabel roll när det gäller att sprida dessa normer mellan länder och till nya sektorer. Allt större delar av vardagens verksamheter har kommit att standardiseras och allt mer omfattas av europeiska direktiv. Standardisering gällde tidigare exempelvis maskiner inom områden som uppfattades som särskilt farliga, tex tryckkärl, sågar etc, men idag sker standardiseringsarbetet mycket bredare. Till fromma för den fria handeln mellan länder på en allt större marknad, har det

blivit allt viktigare att inga länder har egna regler. Sådana kan verka hindrande för handeln eftersom det blir möjligt att konkurrera med dålig arbetsmiljö, social dumping. Därför måste regelverket vara lika.

Och genom dessa nya normer och standards tvingas organisationer att införa nya rutiner och nya procedurer. Denna fortgående rationalisering sker delvis under rubriken egenkontroll. Egenkontroll förutsätter nämligen (enligt SWEDAC) ett modernt svenskt system för kvalitetssäkring av mätning och provning. För att näringslivet skall vara säkra på att leverantörer håller god kvalitet och för att myndigheter skall veta att företag som exempelvis bedriver verksamhet som kan påverka miljön sköter sig var ackreditering viktig. Dvs, det blir viktigt att se till att verksamheter uppfyller de regler som finns i t ex ISO 9000 eller EN 45 000-serien. "Ackreditering blir här ett medel för att säkerställa olika samhällsintressen inom ramen för ett mer flexibelt system" (PM 1991-10-24).

EG:s system för kontroll bygger på att det normalt skall räcka med egenkontroll, men att det därutöver skall finnas olika grundformer (moduler) för kontroll. Direktivförfattare kan med hänsyn till vad det är som skall regleras välja en "lämplig" modul för att kontrollera utveckling av och tillverkning av produkter. Också tillverkaren skall kunna välja mellan olika former för bedömning av överensstämmelse. Det finns t ex moduler som förutsätter att tillverkaren har kontrollerade system för kvalitetssäkring enligt standard i EN 29 000-serien (motsvarar ISO 9000). Ett av syftena bakom denna "helhetssyn" är att skapa ett höjt kvalitetsmedvetande i europeisk industri. Det finns således också "industripolitiska" aspekter inbakade i denna tekniska kontroll.

Sådana rationaliseringsprocesser genomsyrade de flesta organisationer inom arbetarskyddsområdet. Hittills har exempel hämtats från de normer som har vuxit fram inom den europeiska gemenskapen och i de internationella standardiseringsorganen. Även Arbetarskyddsstyrelsens egen verksamhet styrdes av dominerande rationalistiska idéer, och styrelsen gjorde sitt bästa för att visa att de levde upp till sådana ideal. Styrelsen försökte också utöva tryck på yrkesinspektionen att bli mer systematisk, precis som yrkesinspektionen i högre grad än tidigare inriktade sitt arbete på att granska att det fanns rutiner och procedurer i företagets egenkontroll som garanterade kvalitet i arbetarskyddet.

När det gällde privatisering var det inte enbart standardiseringen och provningsorganen som skulle befrias från myndighetssfären utan också företagshälsovården, som hade byggts ut kraftigt under 1980-talet, föreslogs bli privatiserad. 80% av de anställda hade i slutet av 1980-talet tillgång till företagshälsovård. Företagshälsovården kostade ca 3 miljarder per år, där en tredjedel täcktes av staten. Efter en utvärdering föreslogs att staten fortsättningsvis skulle ställa en del villkor för bidrag för att man skulle kunna "garantera en rimlig kvalitet och att verksamheten bedrivs i planerade former". Bl a skulle staten kräva en tydlig ledning i den operativa företagshälsovården (som oftast bedrevs privat). Företagshälsovården skulle också tvingas årligen upprätta verksamhetsplan och verksamhetsberättelse.

Regeringen gav sitt stöd till dessa villkor för bidragsgivningen. Under hänvisning till att de avtal som parterna hade förhandlat fram ofta var oklara vad gällde mål och inriktning, var det naturligt att "samhället" (läs: staten) ställde en del villkor. Till den lista av villkor som utredningen hade föreslagit lade regeringen det att verksamheten skulle drivas med för ändamålet utbildad personal. Samtidigt betonades att detta skulle garantera att verksamheten bedrevs målinriktat och i planerade former, men att de lokala parterna skulle bestämma om den närmare utformningen av verksamheten. En ökad statlig kontroll sågs tidigare som ett sätt att bidra till att verksamheten bedrevs mer ordnat och effektivt.²³ Nu skulle dock statsbidraget avskaffas, och en grupp skulle utreda konsekvenserna av detta.²⁴

Länge har sektorer i samhället kännetecknats av långtgående försök att göra verksamheter mer rationella. Den rationella andan förutsattes, enligt Weber, besitta sådan styrka att den skulle fånga människor i sin "iron cage". I dess mest manifesta form, byråkratin, var det rationella tänkandet så kraftfullt och effektivt att inga andra organisationsformer skulle kunna konkurrera. Weber knöt drivkrafterna bakom byråkratiseringen till konkurrens mellan företag, konkurrens mellan stater, möjligheterna att styra organisationer och till kraven på likabehandling inför lagen. Drivkrafterna bakom rationalisering och byråkratisering förutsattes således vara att den skapade effektiva organisationer.

Rationaliseringen av samhället, med hjälp av tekniker för att systematisera, kontrollera, målinrikta, mäta resultat och utvärdera, är fortfarande en genomgripande process. Det hävdas dock att denna process inte längre drivs av interna faktorer, dvs för att öka effektiviteten, utan av att det finns krafter i organisationers omvärld (staten och olika professioner brukar pekats ut) som kräver rationalitet av organisationer (Meyer och Rowan 1977, DiMaggio och Powell 1983). Organisationer skulle på detta sätt alltmer komma att likna varandra. Statens roll i detta skapande av likformighet visar sig ofta i olika slag av reformer av offentlig verksamhet (Tolbert och Zucker 1983, DiMaggio och Powell 1983).

Beslutet från 1989 av ministerrådet om en helhetssyn på metodik som skulle tillämpas för att fastställa produkters överensstämmelse med föreskrivna krav, dvs det som kallades "A Global Approach for Testing and Certification", avspeglade denna rationella anda. Idén var att anvisa moduler för olika steg i de procedurer som skulle tillämpas för att fastställa överensstämmelse med föreskrivna krav. Det sågs som betydelsefullt att utveckla rationella kriterier både för dem som skulle ackreditera, prova och certifiera tillverkare och för dem som skulle tillverka de egentliga produkterna.

Rationaliseringsidéerna är mycket starka inom arbetarskyddssektorn. Det märks tydligast i kopplingen till det europeiska standardiseringsarbetet. De svenska arbetsgivarna hade attackerat de korporativistiska dragen i det svenska samhället och menade att detaljreglerandet, bl a baserat på en tro på jämlikhet skulle kunna regleras fram, odugligförklarade individen. Sådant regleraseri hörde inte framtiden till, menade SAF.²⁵

Möjligen underskattade arbetsgivarna den reglering som faktiskt ägde rum inom ramen för det europeiska samarbetet. EG-kommissionen presenterade

1990 en grönbok om standardisering där man pekade på att det pågick ca 6000 sådana projekt, och då var det ändå projekt som var vitala för att den inre marknaden skulle fungera som ännu inte hade startats.²⁶ Den europeiska standardiseringen som syftade till att möjliggöra en inre marknad skapade således ett mycket omfattande regelsystem. Som visats ovan var det också av vital intresse för företagen att faktiskt gå in i detta standardiseringsarbete. Att hålla sig utanför skulle kunna ge konkurrenterna ett ointagligt försprång.

Tillverkningen av standards ökade. Standards skapades i privaträttsliga organisationer; i samverkan mellan tillverkare, användare och (när det gällde arbetarskydd) statliga myndigheter. Standards fick så småningom, genom att accepteras av EG som harmoniserade, inom varje land en status som liknade bindande föreskrifter. Det blev också allt vanligare att kräva att leverantörer uppfyllde t ex ISO 9000, som var ett samlingsbegrepp för standards gällande kvalitetssystem i företag. Företaget kunde genom tredjepartscertifiering, dvs genom att låta en oberoende part bedöma sitt eget kvalitetssystem, visa att det uppfyllde standards.

Standardiseringen och det därpå uppkommande behovet av certifiering och ackreditering är typexempel på hur externa normer i organisationers omgivning på ett mycket påtagligt sätt styr organisationerna. Eller som det uttrycks av organisationssociologer:

"... organizations are driven to incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society. Organizations that do so increase their legitimacy and their survival prospects, independent of the immediate efficiency of the acquired practices and procedures" (Meyer and Rowan 1977)

Ta t ex exemplet med Kylbranschens samarbetsstiftelse (KYS). EG tog fram en CEN-standard för hur freoner skulle hanteras, bl a innefattande krav på personer. CEN-standarderna var exempel på en "rationalized concept" och genom EG-harmoniseringen blev denna standard "institutionalized in society". För dem som jobbade med freoner var det nödvändigt att bli certifierade, och för KYS blev det nödvändigt att bli accepterat som en organisation som kunde utfärda sådana certifikat (dvs att bli ett ackrediterat certifieringsorgan).²⁷

Europeiseringens innebörd

Studien visar att påverkan utifrån utgör en mycket stark källa till förändring. Vi anpassar oss. Formellt övertar vi hela det europeiska regelsystemet inom arbetarskyddsområdet. Regleringen av arbetsmiljösektorn har påtagligt förändrats. Vi har fått en förskjutning i regleringen från det nationella till det utomnationella, från det offentliga till det privata och från partsöverenskommelser till mera av expertproducerade standards. Och vi kan se en fortgående rationalisering i den meningen att det även knutet till arbetarskyddsarbetet produceras normer och standards som syftar till att visa upp organisationerna som rationella. Allt detta innebär en anpassning till europeiska regelsystem.

Jag skall nedan analysera innebörden av denna anpassning. För det första skall den förändring av rättssystemet som håller på att ske diskuteras. Anpass-

ningen innebär ju bl a att *domstolarnas betydelse* i reglerandet kan förväntas öka betydligt.

För det andra visar studien att denna euro-reglering inom vissa områden direkt leder till ändrat handlande. Inom andra områden tvingar det fram explicita strategier för att inordna det nya i det gamla. Det är dock svårt att förutsäga vilka motståndskraft som finns i det existerande. Utrymmet för *särkopplingar* ökar dramatiskt.

Studien indikerar, för det tredje, att det ökade trycket på konformism gentemot EG-regler, snarare förstärker än försvagar betydelsen av *nationen som aktör*. Även i sådana fall där den centrala myndigheten arbetade fram föreskrifter som gällde produkter som enbart användes i kalla Norden, tvingades Sverige att notifiera EG-kommissionen. Kommissionen accepterade (när det gällde s k stockcirkelsågar/gårdssågar) inte en sådan föreskrift, och en konflikt uppstod mellan Sverige och EG huruvida Sverige skulle få ha sådana föreskrifter.

Domstolarnas ökade makt

Domstolarnas betydelse ökar inom arbetarskyddet. Genom förskjutningen från förhandskontroll med myndighetsgodkännanden till efterhandskontroll på marknaden, blir ju metoden för att skapa rättelse för tillverkare och andra i högre grad än tidigare att gå till domstol. Sådant som tidigare skulle överklagas hos förvaltningsmyndigheter skall nu avgöras av domstolar. Detta gäller inom arbetarskyddet, men också inom flera andra områden.

I och med EES-avtalen kan man också tala om en förändring av det rättsliga systemet. Det normala i svensk förvaltning har länge varit att riksdag och regering i sina förarbeten både motiverar och för andra resonemang som avser att underlätta tolkningen av en paragraf. Detta har varit ett utmärkande drag för svensk lagstiftningsteknik. Genom att gå till förarbetena har man kunnat skaffa sig en god uppfattning om vad som gäller. Detta förändras. Det finns inte i EG:s dokument någon vägledning om hur ett direktiv skall tolkas. Enligt EG:s rättsordning är det EG-domstolen som har exklusiv rätt att tolka EG:s rättsregler.

I EES-avtalet finns en bestämmelse som säger att regler i EES-avtalet som har sin motsvarighet i EG-rätten skall tolkas i enlighet med relevanta avgöranden i EG-domstolen. EG-domstolens "case law" kommer således att direkt styra arbetsmiljöpolitiken. Lagutskottet menade t ex i samband med reglering av produktansvar – ett förslag som byggde på ett EG-direktiv – att:

"... i fråga om tillämpningen ... anser sig utskottet inte böra göra några uttalanden härom. Det bör ankomma på domstolarna att med utgångspunkt i EG-direktivet och med vägledning av den rättspraxis som bildats inom EG och som kan komma att utvecklas inom EES-området avgöra hur den ifrågakvarande bestämmelsen skall tillämpas" (1991/92: LU 14).

Genom EES-avtalet integreras Sverige i detta system; det gäller arbetsmiljöregleringen men också inom andra områden. Och man bör komma ihåg att det just är EG-domstolens aktiva juridiska tolkningar av fördragen som över åren

har bidragit till att skapa enhetlighet mellan länder (Dine m fl 1991). Det är domstolen som har stått för de federativa inom den europeiska gemenskapen. Ett exempel, som omtalats ovan, var Cassis de Dijon-domen, som etablerade regeln om fri rörlighet för varor som lagligt tillverkades och marknadsfördes i ett land att också säljas inom hela övriga gemenskapen.

Det står EG-domstolen fritt att ge ett direktiv sin egen tolkning. Därvid kan domstolen utgå från hur de tolkar de intentioner som finns i fördragstexterna. Det finns flera andra viktiga avgöranden i specifika fall som har fått vittgående konsekvenser för hela rättsutövningen inom gemenskapen. Den skivan Gendomen, från 1962, slog fast att traktaten inte enbart band nationerna utan också deras medborgare. EG:s regler skulle gälla omedelbart och på ett bindande sätt helt oavsett om nationen i sig hade antagit ett direktiv. EG:s direktiv hade direkt effekt. Ett annat principiellt viktigt avgörande var det (Costa mot Enel, 1964) som bestämde att EG-rätten alltid hade företräde framför de nationella lagarna, även grundlagarna.

Denna "case law" skapad av domstolen är således utomordentligt viktig, och den inskränker direkt på den nationella suveräniteten. Det blir också viktigt för de nationella domstolarna att se till att man följer med i utvecklingen av EG-rätten. Domstolar blir viktigare, men det blir samtidigt svårare (för enskilda) att veta vad som är gällande rätt. För att veta det måste man ju ha tillgång till och ha förmågan att kunna göra korrekta tolkningar av vad som är rättsläget. Det kan väl inte uteslutas att denna situation kan göra att företag, förvaltningar och andra organisationer känner sig tvingade att skaffa sig ökad juridisk kompetens.

Det juridiska regelsystemets ökade autonomi är intressant. EG-domstolen har ju intagit en mycket aktivistisk position i den europeiska integrationen. En artikel av en av EG-domstolens domare förebådar utvecklingen mot en European Public Law. Koopmans (1991) skisserar en situation där medborgarna inte längre har särskilt stor tilltro till traditionella auktoriteter. Det finns en ökad tilltro till "individual judgements". Samtidigt menar Koopmans att:

"... our political systems seem less and less adequate for solving modern problems of society, like urban decay, industrial pollution, biological technology, the place of women in society, immigration, etc. As a result of these two developments, courts are faced with litigation of a new and different kind nowadays: instead of merely applying statutes or precedents, they have to find rules where none exist. They can only do so on the basis of general principles and basic guidelines." (Koopmans, 1991, European Public Law: Reality and Prospects. Public Law. Spring s 53-63)

Här finns en tillit till att det rättsliga systemet i en fortgående europeisk enhetsprocess är väl rustat att klara en del problem som andra institutioner går bet på. Regler kan skapas där sådana egentligen inte finns.

Särkopplingar

På ytan är det dramatiska förändringar som sker. Självklart har frihetsgraderna för en "svensk" arbetsmiljöpolitik kraftigt begränsats. Betydelsen av de poli-

tiska intentioner som läggs fast i olika förarbeten kommer att minska. Tillämpningen av EG-normer kommer att bygga på domstolspraxis. För stora föreskriftsområden har den traditionella kombinationen av lagstiftning och partsamarbete ersatts av andra mekanismer.

Formellt – på ytan – *måste* en anpassning ske. EES-avtalet föreskriver att EG:s direktiv skall omsättas i nationell lagstiftning. Möjligheterna att "kringgå" reglerna, t ex genom att utforma regler för arbetsplatsens utformning på en nivå som diskriminerar mellan produkter, kommer enligt initierade personer att stöta på stort motstånd både från tillverkare och från kommissionen. När det gäller kontrollsystemen blir det också förbjudet att kräva vissa kontroller som tidigare har varit vanliga.

Arbetsmiljöpolicen påverkas, men det som händer på den nivån behöver inte ha så mycket att göra med vad som händer med den lokala kontrollen av arbetsmiljön. Förhållanden på arbetsplatser behöver ju inte direkt påverkas av politiken och den svenska formella regleringen. Det är inte nödvändigtvis så att normerna styr praktiken. Det finns en risk (eller möjlighet, om man så vill) att föreskrifter som bygger på EG-direktiv inte följs, att få bryr sig om de standards som arbetas fram, att nationen håller fast vid egna kontrollsystem och att rationalismen stannar på den retoriska nivån.

Tjänstemän vid Arbetarskyddsstyrelsen menade att man bör skilja på "... formella ramar som påverkar styrelsens arbete och organisation ... och det verkliga arbetsmiljöarbetet som sker internt inom styrelsen av kunniga specialister". Kanske kan verksamheten hållas isärkopplad från diskussioner om verksamheten. Det är intressant att det ses som möjligt att skilja mellan, å ena sidan, "det verkliga arbetsmiljöarbetet" och, å andra sidan, de formella ramarna. Helt klart är att anpassningen till europeiska regelsystem kommer att vidga avståndet mellan vad man gör och vad man låtsas göra (jfr Weick 1976).

Nationen som aktör

Normgivningen har förskjutits från nationalstaten till internationella aktörer: dels till EG, dels till de europeiska standardiseringsorganisationerna. De europeiska standardiseringsorganisationerna har blivit viktiga normgivare. Strävan hos standardiseringsorgan och inom den europeiska gemenskapen efter att skapa mening och ordning i tillvaron, reglerar vad som händer på den nationella nivån. Regleringen sker i långt högre grad än tidigare utanför nationernas gränser. En tolkning av detta är att nationalstaten håller på att förlora i betydelse.

Man bör dock komma ihåg att denna reglering förutsätter en nationell nivå. Regleringsprocessen bygger på att det finns en nationell mottagare av reglerna. Den övernationella regleringen återskapar på detta sätt nationen som en betydelsefull aktör. Fördjupningen av det internationella samarbetet mellan nationer gör "nationen" som aktör *mer* betydelsefull än tidigare. Samarbetet sker mellan nationer.

Det tidigare korporativistiska arrangemangen mellan arbetsmarknadens parter ersattes inom stora områden (där det fanns produkt direktiv) av ett interna-

tionellt standardiseringsarbete, där det var viktigt att veta hur Sverige skulle agera. Varje standardiseringsgrupp gav upphov till frågan om vad som var den svenska linjen.

Tidigare hade reglerandet definierats som en arena för konfliktlösning mellan arbetsmarknadens parter. Nu fanns det grupper som förberedde det svenska internationella agerandet, och där inriktningen var att "hitta" en svensk linje. Det växte fram ett behov av ett samlat svenskt agerande. De flesta konflikter i standardiseringsgrupperna definierades som konflikter mellan nationer (dvs som det svenska sättet att tänka visavi det tyska; medelhavsländernas perspektiv visavi det nordiska etc); och inte längre som konflikter mellan fackliga intressen och företagsintressen.

Betydelsen av det nationella framgår också av riksdagens behandling av frågan om Sverige och den västeuropeiska integrationen. Utrikesutskottet deklarerade att:

"... ett svenskt medlemskap i EG med bibehållen neutralitet ligger i vårt lands nationella intresse. Sveriges ekonomi och samhälle är redan mycket nära knutna till det övriga Europa. Det förefaller klart att EG och dess medlemsländer kommer att spela en central roll i den fortsatta utvecklingen av europeiskt samarbete. Våra möjligheter att påverka och bidra till denna process, politiskt, socialt och ekonomiskt, skulle självfallet förbättras genom fullt deltagande i gemenskapsarbetet. På det internationella området skulle ett sådant deltagande kunna öka möjligheten att vinna gehör för våra nationella ståndpunkter ...". (1990/91: UU 8)

Således betonades mycket starkt det nationella. Ett deltagande skulle öka möjligheten att vinna gehör för våra nationella ståndpunkter. För att vara ett ställningstagande för utomnationell reglering betonades nationen som aktör mycket starkt.

I Maastricht-avtalet, i EG-domstolens (Dine m fl 1991) och kommissionens agerande (Wilks 1992) kan man peka på tendenser mot ett mer federalistiskt Europa. Framförallt är det betydelsefullt att notera den roll som domstolarna får, vilket i hög grad bryter mot en svensk tradition. Jag vill dock hävda att det också är klokt att inte räkna bort nationalstaten. Det finns många studier av reglering inom EG som betonar betydelsen av det nationella när regler skapas (jfr Siedentopf och Ziller 1988, Swinbank 1989, Jachtenfuchs 1990).

Procedurregler, t ex i standardiseringsorganisationerna, bygger exempelvis på att nationell representation och röstning sker efter regler som bygger på nationers befolkningsegenskaper. Gemenskapens direktiv skall omsättas i nationell lagstiftning, och gör nationerna inte det så kan kommissionen dra nationerna inför EG-domstolen.

De-nationaliseringen är betydelsefull i den meningen att regelskapandet i hög grad sker utanför nationen. Men samtidigt återskapas nationen som aktör. Allt inter-nationellt samarbete förutsätter att det finns en aktör som står för det nationella. Finns ingen sådan nationell aktör inom ett område måste den skapas. De-nationaliseringen skapar måhända ett än större utrymme än tidigare åt det nationella. Anpassningen innebär en försvagning av den nationella suveräniteten, men denna försvagning tycks skapa en än starkare nationell identitet.

Europeiseringen och statsförvaltningen

Jag har ovan redovisat en sektorstudie, där konsekvenserna av europeiseringen visade sig vara betydande. Processerna ser förmodligen annorlunda ut inom andra sektorer, så det är betydelsefullt att göra komparativa studier över flera sektorer. Den här redovisade studien skall ses som ett led i en sådan ambition. Värdefullt vore också att kunna göra jämförelser mellan nationer, dvs hur ser omregleringen av arbetarskyddet ut i andra länder (EG-nationer, EES-nationer, nationer utanför EG). Särskilt betydelsefullt är att med utgångspunkt från empiriska studier fundera kring vilka krav som europeiseringen kan komma att ställa på statsförvaltningen. Jag skall avslutningsvis något analysera den frågan.

En ökad efterfrågan på aktörer som står för den nationella, ställer stora krav på statsförvaltningen. För att vara med och påverka framtida reglering (och retoriken talar för att vi gärna vill det) är det nödvändigt att bygga upp nätverk mellan svensk förvaltning och såväl kommission, COREPER och andra byråkratier i Bryssel som med andra nationers förvaltningar. Sådana nätverk blir nödvändiga för att orientera sig i den myriad av informationer, råd, förslag, motförslag, reaktioner, notifikationer etc som uppstår.

Det är nödvändigt att diskutera statsförvaltningens möjligheter att fungera på ett bra sätt i ett sådant system. Man kan lätt tänka sig att de kvaliteter som kommer att efterfrågas är exempelvis en förmåga att över organisations- och nationsgränser skapa och upprätthålla nätverk, förmågan att se till större helheter än den egna organisationen, dvs någon slags integrativa kvaliteter. "Förvaltningsmyndigheterna skola räcka varandra handen", brukar det ju heta. I fallet med Arbetarskyddsstyrelsen, blir det t ex viktigt att kunna skapa koalitioner med andra nationer kring den svenska linjen. Eller att nationellt förankra de koalitioner och ståndpunkter som man internationellt har bundit sig till.

Det teoretiska tänkandet om organisationer har under senare decennier i allt högre grad kommit att se organisationer som delar i vidare regel- och idésystem, ungefär som jag har beskrivit myndigheterna inom arbetarskyddssektorn. Organisationer ses som externt styrda, dvs som beroende av den omgivning som de verkar inom. För att förstå organisationers förändring är det nödvändigt att förstå deras relationer till sin omgivning. Denna öppna organisationsidé, som tycks fruktbar för den som vill begripa vad som händer, har dock inte i särskilt hög grad påverkat reformarbetet inom förvaltningen.

Den starkaste idealet inom statsförvaltningen är en betydligt mer slutna och rationalistisk bild av organisationen. Idén är att det finns en avgränsad verksamhet med en ledning och en hierarki. Antagandet är att ledningens mål (strategi, affärsidé) styr det som händer i organisationen. Organisationer ses som tätt kopplade och ambitionen är att med hjälp av tekniker för ekonomistyrning, personalutbildning, resultatmätning etc ytterligare stärka idén om en sammanhållen organisatorisk enhet. Redovisningen går bl a ut på att visa hur lyckosam organisationen har varit i att omvandla insatta resurser till resultat.

Länge har man försökt få förvaltningar att förstå sig själva som organisationer vars verksamhet på detta sätt kan avgränsas, ledas och mätas (som resul-

tatenheter). Det har blivit naturligt att hävda att myndigheter har affärsidéer och att delar av verksamheten skall renodlas. Företag har ofta fungerat som jämförelseobjekt. Beträktningsättet är ett där verksamheter lyfts ut både ur tid och ur rum. Den som bedömer myndigheten (utifrån effektivitet, förändringsförmåga eller liknande) behöver varken veta särskilt mycket om verksamhetens historia eller om det sammanhang som myndigheten verkar inom.

Idealet om den avgränsade, självständiga organisationen har mest tydligt propagerats av dem som har att granska myndigheters verksamheter. Delvis är det så att det just är behovet av granskning som har skapat de normer som granskningen utgår ifrån (jämför Power 1992). Man skall inte underskatta effektivitetsfrämjande myndigheters roll när det gäller att skapa regler för hur verksamhetsplanering, effektivitetsmätning, resultatanalys, intern kontroll, bokföring, kassahållning och redovisning (och omvärldsanalys) bör utformas i en modern statlig förvaltning.

Till en del kan denna granskning bli självgenererande. Granskarna skapar normer för den verksamhet som skall granskas. Myndigheters verksamhet går i allt högre grad ut på att presentera sig i enlighet med de krav som ställs. Behovet av granskning skapar i stor utsträckning aktiviteter i de granskade organisationerna som enbart syftar till att tillfredsställa granskarnas krav att få sådana aktiviteter dokumenterade. Eventuellt skapas helt den verksamhet som skall granskas. Vad vi ganska länge nu har sett inom statsförvaltningen är försök att få myndigheter att sträva efter att framstå som moderna organisationer.

Idealet idag är självständighet, avgränsbarhet och mätbarhet. Verksamheter skall renodlas. Förvaltningar skall hitta sin nisch. De skall ha en huvudsaklig affärsidé etc. Mot bakgrund av den tidigare diskussionen kring de krav som förvaltningen ställs inför, är jag inte alls säker på att dessa ideal är alltigenom förnuftiga. Vi står inför en paradox. Samtidigt som teorier om och studier av praktiken i högre grad än tidigare betonar organisationers externa beroenden och hur invädda organisationer är både i historien och i omvärlden, så dominerar de ideal som definierar organisationer som avgränsade, självständiga aktörer.

Om vi vill verka för effektiva myndigheter, behöver vi veta mera om hur verksamhetsförändringar uppstår, sprids, imiteras, modifieras och sedimenteras inom sektorer, och mellan nationer. Vi behöver skaffa oss ett bredare historiskt och organisatoriskt perspektiv på förvaltningsmyndigheter, särskilt mot bakgrund av de krav som europeiseringen ställer på statsförvaltningen. Vi behöver analysera olika typer av nationellt och internationellt nätverkande, dvs olika sätt att agera visavi andra organisationer. I detta perspektiv kan dagens starka normativa ambition att se myndigheter som företag allvarligt hota myndigheternas möjligheter att arbeta effektivt.

Gunnar Heckscher anknöt för drygt 40 år sedan i sin studie av "Svensk statsförvaltning i arbete" till den då (liksom nu) aktuella diskussionen om vad förvaltningar skulle kunna lära av företagen. Heckscher betonade det betydelsefulla i att se att företaget principiellt är en fristående enhet, men att förvaltningar är, vad Heckscher kallade, "moment i den stora statsapparaten". Man kan ha

en del att invända mot den metaforiken, men det vore välgörande om det även idag låg något i Heckschers förhoppning om förvaltningsorganisationernas vilja att "... räcka varandra handen till fullgörande ... av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar".

Noter:

1. Studien bygger huvudsakligen på dokumentstudier. Därutöver baseras den på ett 30-tal intervjuer med personer som på ett eller annat sätt arbetar med eller har arbetat med frågor kring regleringen av arbetsmiljön. Studien av arbetsmiljöregleringen ingår i ett projekt om "Reglering av samhällssektorer". Ambitionen i projektet är tvåfaldig: att jämföra regleringen av olika sektorer i början av 1990-talet och att över tiden jämföra regleringen inom sektorerna.
2. Stora delar av detta avsnitt bygger på Jacobsson (1984).
3. Inriktningen att se till individens totala situation inkluderande såväl fysiska som psykiska faktorer motiverade bytet från att tala om arbetarskydd till att tala om arbetsmiljö.
4. Det finns en skyddsklausul som gör att ett land av arbetsmiljöskalet kan hävda särregler. Dock råder omvänd bevisbörda, dvs landet skall visa att regeln inte skapar handelshinder.
5. Arbetarskyddsstyrelsens uppdrag att anpassa svenska regler till EG resulterade i att ca 200 svenska regler kom att granskas: 40% skulle förbli oförändrade; 38% skulle komma att ändras och 21% skulle komma att upphävas. Nästan 75% av alla regler på styrelsens tekniska avdelning skulle dock antingen komma att ändras eller upphävas.
6. Om man kan tala om en *internationell* eller *utomnationell* reglering handlar mest om man är intresserad av det reella eller av det formella.
7. CEN (Comité Européen de Normalisation); CENELEC (Comité Européen de Normalisation électrotechnique)
8. ASS medverkade i 150 grupper med prioritet; när det gällde 90 grupper var ASS beredda att medverka inom ramen för nordiskt samarbete; ASS bevakade ytterligare 50-60 grupper.
9. Uppgifterna här hämtade ur SAF:s skrift "EG, Sverige och standardiseringen", 1990.
10. Bertil Lindkvist: Standardisering i ett Brysselperspektiv, 1991-11-07.
11. Standardiseringskommissionens lilla häfte "Go for Europe" innehåller bl a dessa råd. Det är också därifrån verbet "lobba" kommer.
12. Sverige var aktivt i standardiseringen, bl a hade man genom Standardiseringskommissionen sekretariat i hörselskyddsgruppen (CEN/TC 159 - Hearing Protectors). Eftersom svenska tillverkare hade över 30% av världsproduktionen (framförallt av hörselkåpor), sågs detta som naturligt. De svenska tillverkarna tillfrågades om de var villiga att betala för sekretariatet, vilket de gjorde. Vissa kostnader för sekretariatet betalades av kommissionen. Det fanns här en svensk motsvarighet (TK 62 - Hörselskydd). I den svenska gruppen ville man ha med tillverkare, myndigheter (t ex Arbetarskyddsstyrelsen), användare och provningsorganisationer. I den svenska gruppen ingick 17-18 personer. Det hade varit få konflikter om kravnivåer och provningsregler inom den svenska gruppen.
13. Det är visserligen korrekt att det även tidigare har hänvisats till standards i svenska föreskrifter, men både omfattningen av standardiseringsarbetet och den karaktär som dessa standards kommer att få, ger standardiseringen en kraftigt ökande roll.
14. Detta system kommer att gälla längst fram till januari 1994; därefter ersätts det.

15. Enligt styrelsen är det säkerhetsmässiga resultatet gott av dessa krav på godkännandevång; olycksfall med excenterpressar hade t ex minskats från 360/år till ca 120/år efter det att godkännandevång införts. En stor del av denna minskning hänförde styrelsen till kontrollen (Ahnström och Olander: Typkontroll av "farliga" maskiner. ASS pocketserie nr 3/91)

16. De blev då s k anmälda organ (notified bodies).

17. Bakgrunden är att det, för att undvika kostnadskrävande dubbelkontroller, skulle räcka att kontrollera en produkt i ett land för att få sälja den inom hela marknaden. Det krävde att man inom EG utvecklade regler för provning och certifiering som ömsesidigt skulle kunna godkännas. Så skedde också under slutet av 80-talet inom EG (eller på uppdrag av EG) och det är detta omfattande regelsystem för provning och certifiering som Sverige i och med EES-avtalet ansluter sig till. Och som vi även anpassar oss till inom de områden som inte täcks av EES-avtalet.

18. SWEDAC hette tidigare Statens mät- och provstyrelse.

19. Man kan förstås fråga sig vem som garanterar att den som granskar granskaren kan anses hålla tillräcklig kvalitet. Idén är att länderna genom multilaterala överenskommelser skall godta varandras ackrediteringar. När det gäller ackreditering av provningslaboratorier gjorde fyra utländska ackrediteringsorgan en bedömning av den svenska ackrediteringsorganisationen. Detta skedde inom organisationen WELAC:s ram.

20. Prop 1991/92:170 bilaga 11 s 57.

21. Vad som därefter skulle kunna påverkas politiskt eller av arbetsmarknadens parter var beslut om ackreditering.

22. Precis som konsulter spelar en viktig roll när det gäller att utföra arbetet exempelvis med att ackreditera certifieringsorgan, besiktningsorgan etc. Enligt SWEDAC:s resultaträkning för 1990/91 var det allt större andel av kostnaderna att hänföra till konsulter: från 12% under 1988/89 till 25% under 1990/91.

23. Analysen byggde på att organisationer (vare sig de nu var privata eller offentliga) visserligen hade anslutit sig till företagshälsovård men att de sällan hade fungerat som goda beställare av företagshälsovård.

24. Kraven på de privata företagshälsovårdsorganisationerna från staten visade i viss mån vilket genomslag de rationalistiska idealen hade på alla organisationer inom sektorn.

25. Laurin: Farväl till översåtligheten. Ur boken Farväl till korporatismen, SAF 1991.

26. En effektivisering av standardiseringsarbetet föreslogs i EG-kommissionens grönbok från 1990 med rationellare processer, bättre samordning mellan CEN, CENELEC och ETSI, ett nytt rådgivande organ (European Standardization Forum) skulle bildas med bred sammansättning från både privata och offentliga användare etc. På olika sätt ville kommissionen både effektivisera arbetet och hantera kritik mot expertdominansen.

27. En annan aspekt av rationaliseringen som jag inte närmare behandlar här är de omfattande krav som idag ställs på organisationer i termer av planer, verksamhetsberättelser och resultatanalyser. När det gäller Arbetarskyddsverket finns i början av 1990-talet mycket starka krav på s k resultatorienterad styrning. Dessa krav gäller i allt högre grad de flesta organisationerna inom sektorn, och innebär ökade krav på dokumenterad rationalitet i form av planer, verksamhetsberättelser etc.

Referenser:

- DiMaggio, P. - Powell, W.W., 1983, The iron-cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, vol 48, s 147-160.
- Dine, J.- Douglas-Scott, S. - Persaud, I., 1991, *Procedure and the European Court*. Centre of European Law. London: Chancery.
- Heckscher, G., 1952, *Svensk statsförvaltning i arbete*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

- Jachtenfuchs, M., 1990, The European Community Market and the Protection of the Ozone Layer. *Journal of Common Market Studies*, vol 3, s 261–277.
- Jacobsson, B., 1984, *Hur styrs förvaltningen?* Lund: EFI/Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., 1989, *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Jacobsson, B., 1992, Omregleringen av arbetsmiljön. En studie av en samhällssektor. EFI Research Paper, nr 6495.
- Koopmans, T., 1991, European Public Law: Reality and Prospects. *Public Law*, Spring 1991, s 53–63.
- Meyer, J.W. – Rowan, B., Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, vol 83, s 340–363.
- Olsen, J.P., 1992, Analyzing Institutional Dynamics. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*. Heft 2, s 247–271.
- Power, M., 1992, The Audit Society: Auditing as a Technology of Government. Paper presented at the F-section, Stockholm School of Economics.
- Sbragia, A.M. (ed), 1992, *Europolitics. Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. Washington: Brookings Institutions.
- Siedentopf, H. – Ziller, J. (ed), 1988, *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States*. Sage Publications.
- Swinbank, A., 1989, The European Agricultural Policy and the Politics of European Decision-Making. *Journal of Common Market Studies*, vol 4, s 303–322.
- Tolbert, P.S. – Zucker, L.G., 1983, Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil service reform, 1880–1935, *Administrative Science Quarterly*, vol 28, s 22–39.
- Weber, S. – Wiesmeth, H., 1991, Issue Linkage in the European Community. *Journal of Common Market Studies*, vol 3, s 255–267.
- Weick, K. E., 1976, Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, vol 21, s 1–19.
- Wilks, S., 1992, Models of European Administration: DG IV and the Administration of Competition Policy. Uppsats presenterad vid EGPA-konferensen i Pisa.