

Välfärdsstat, implementering och legitimitet

AV BO ROTHSTEIN

1. Inledning

För att staten skall bestå, måste alltså de människor som står under herravälde *rätta sig efter* den auktoritet som makthavarna gör krav på. När och varför gör de det? På vilka inre rättfärdighetsgrunder och på vilka yttre medel stödjer sig de härskande. (Weber 1919/1977).

Syftet med denna uppsats är att peka på några olika distinktioner i välfärdsstatens politiskt/administrativa koordineringssystem där framförallt relationen mellan *implementering* och *legitimitet* skall sättas i fokus. Den ena huvudtanken bygger på en vidareutveckling av den tes som Michael Lipsky framfört i sin bok *Street-Level Bureaucracy*. Hans argument är att den offentliga politiken inte i första hand kan förstås genom ett studium av beslut i parlament, regering eller i de centrala förvaltningarnas styrelser. Istället skall den förstås efter hur medborgarna konkret möter den i sina kontakter med den offentliga förvaltningens lägsta operationella nivå, dvs i skolor, på arbetsförmedlingar, universitetsinstitutioner, socialbyråer, daghem, barnavårdscentraler osv. Det är i denna ansikte-mot-ansikte situation byråkrat-medborgare som politiken uppstår som en konkret verklighet ute i samhället, dvs det är då politiken materiellt blir en realitet för medborgarna (Lipsky 1980).

Den andra huvudtanken är att de olika sätt (se nedan) på vilket genomförandedet är organiserat i välfärdsstaten kan förstås utifrån legitimitetsbegreppet. Om det ligger något i det Lipsky, tillsammans med många andra implementeringsforskare, har hävdad så innebär det att styrelseskicket generella och de offentliga programmens specifika grad av legitimitet hos medborgarna inte bara kan förstås med hänvisning till abstrakta normativa doktriner om demokratins (eller något annat styrelseskicks) rationalitet och rättvisa. Inte heller avgörs politikens legitimitet i en demokrati endast av om politiker verkligen genomför sina löften när de fått medborgarmajoritetens förtro-

ende i val. Istället kan man hävda att medborgarnas förtroende för det politiska systemet huvudsakligen avgörs av hur de konkret möter den offentliga politiken i den typ av situationer som Lipsky beskriver. Tesen behöver emellertid inte begränsas till att gälla om medborgaren själv eller hennes närmaste direkt tjänar eller förlorar på den förda politiken utan kan också gälla för hur man generellt uppfattar, eller mer precist, har förtroende för genomförandesidan av den offentliga sfären.

Följden av detta resonemang är att vi, när vi undersöker förutsättningarna för styrelseskickets legitimitet, måste ta än större hänsyn till implementeringssidan av politiken än vad som tidigare är gjort inom statskunskapen. Den generella politologiska diskussionen om styrelseskicket bör ha mycket att hämta från en förvaltningsforskning som istället för tekniskt-administrativa problemställningar sätter legitimitetsaspekten i fokus. Den klassiska politologiska diskussionen om olika styrelseskicks legitimitet är praktiskt taget uteslutande begränsad till frågor om organiseringen av de politiska systemens inflöde (jfr Schaar 1984.). Vad som här förs fram är att utflödessidans organisering kan antas spela en väl så stor roll för möjligheterna att legitimera det politiska systemet. Detta perspektiv blir så mycket viktigare om man ser till den offentliga politikens expansion säg de senaste tre decennierna. Denna expansion, som vanligen brukar beskrivas i rent kvantitativa termer, har också en i detta sammanhang avgörande *kvalitativ* aspekt. Utvecklingen av välfärdsstatens åtaganden har nu nått en sådan omfattning att även den välanpassade medborgaren i mycket större utsträckning än tidigare kommer i kontakt med och är utsatt för/ får förmåner av olika offentliga program. Från att tidigare direkt mest ha sysselsatt sig med avvikande individer (kriminella, medellösa, sjuka och gamla, övergivna eller van-skötta barn osv) i deras dagliga livssituation, är det offentligas omsorger nu utsträckta till direkta in-

grepp i den övervägande befolkningsdelens dagliga liv. Frågan är vilka mekanismer som utgör grunden för att dessa ingrepp kan framstå som legitima för dem mot vilken politiken riktar sig. En lärdom av de senaste femton årens förvaltnings- och implementeringsforskning är att avståndet mellan det som sker i det politiska systemets inflödessida och det som sker i dess utflödessida är utomordentligt stort, inte minst vad gäller välfärdsstatliga aktiviteter. Detta måste antas betyda att organiseringen av inflödessidan (val-, besluts- och ansvarssystemen) inte kan vara tillräcklig för att legitimera den offentliga verksamheten.

Problemet med Lipskys tes i detta sammanhang är att mycket av den offentliga politik som medborgarna möter inte sker i de ansikte mot ansikte situationer som han beskriver. När pensionsbeloppen ändras, när mjölkpriset till följd av ändrade subventionsregler plötsligt stiger eller när kösystemet till daghemsplatser omformas, så ser inte medborgaren till några gatubyråkrater. Likväl uppstår det politik som medborgaren möter och som, om vi skall följa resonemanget, är avgörande för dennes inställning till och förtroende för det offentliga koordineringssystemets rättvisa och rationalitet. I offentlig politik används nämligen ett flertal *olika* tekniker för att implementera reformer och program och "(gatu)byråkratier" är bara en av dessa. Weber nämner karismatisk respektive traditionell legitimitet, men dessa former är knappast aktuella i den moderna välfärdsstaten (Weber 1919/1977). Förutom byråkrati har jag funnit att det existerar (minst) fem andra modeller som används i den moderna välfärdsstatens implementering. Dessa är implementering genom *professioner*, genom *korporation*, genom *brukarinflytande*, genom *slump*, samt genom *direkt politikerrepresentation*. Min avsikt är att i tentativ form diskutera legitimitetsaspekten i dessa sex olika modeller för implementering, men först två kommentarer om metod.

De sex modellerna ovan skall här utvecklas som ett slags idealtyper i Webersk mening. Det betyder att de är konstruerade utifrån verkligheten men inte identiska med existerande empiri. Istället skall de förstås som analytiska redskap, där de olika modellernas karakteristika renodlats för att ha som mätinstrument vid empiriska undersökningar (Cawson & Saunders 1983). Tillvägagångssättet när modellerna tagits fram är delvis deduktivt, delvis intuitivt med de välkända svagheter detta innebär. Resonemanget utesluter inte att det

existerar hybridformer eller att det kan finnas flera idealtyper än de sex som nämns här. Syftet är att det, genom att specificera analysredskap av detta slag, bör bli möjligt att söka svara på frågor varför, och konsekvenserna av att, olika implementeringsarrangemang används vid olika typer av offentliga program. Angreppssättet öppnar för både en teoretisk utveckling och en empirisk analys. I samband med att modellernas karakteristika presenteras nedan så förs också ett tentativt resonemang om deras möjligheter, fördelar och nackdelar ur legitimitetsperspektivet. Problemets allmänna aktualitet har jag hämtat dels från diskussionen om välfärdsstatens legitimitet (se Offe 1983, Blankenburg m fl 1976, Mayntz 1975, Conolly 1984), dels ifrån mitt eget missnöje med den empiriska implementerings- och förvaltningsforskningens behandling av legitimitetsproblematiken. Särskilt implementeringsforskningen verkar ha fastnat i en steril metoddiskussion om från vilken utgångspunkt i reformkedjan som analysen bör starta (jfr Sabatier 1986).

2. Byråkratisk implementering

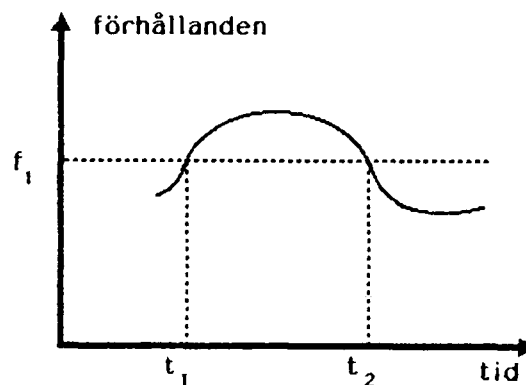
Detta är den klassiska Weberska modellen för legal-rationell implementering. Modellens legitimitet grundar sig på existensen av centralt beslutade *regler* för fördelning som gäller lika för alla likartade fall och som är kodifierade, dvs nedskrivna i någon form av bindande dokument och därmed, och detta är det centrala i sammanhanget, så precisa att de är kalkylerbara för medborgaren. De tillämpas av neutrala, juridiskt skolade ämbetsmän enligt objektiva och sakliga principer. Hur denna teknik, som med all sannolikhet till sin existens är begränsad till de kapitalistiska i-länderna, uppstått är oklart. En tes är att den grundar sig på handelskapitalismens genombrott i Väst-Europa där den, tillsammans med civilrättens återuppståndelse, utgjorde grunden för varuhandelns rationalitet. Det vill säga, om de regler som gäller för varuhandeln (tullar, mått, mynt, vikt, skatter, handelsoptioner, regler för avtalstvister, etc) inte är kodifierade, så kan de heller inte förutses och därmed kan inte den kapitalistiska processens fundamentala aktivitet bedrivas, nämligen den rationellt beräknade ekonomiska kalkylen. Och om inte reglerna är generella, dvs om olika marknadsaktörer kan operera under olika legala förutsättningar, så snedvrides konkurrensförhållandena och försvåras handelsutbytet. Modellen, som vi sammanbinder med rättsstatsidén, bygger på tanken om en stat som

huvudsakligen är passiv, neutral och objektiv, dvs en stat med vilken man inte söker att förändra samhället (jfr Anderson 1974, Dahlberg-Larsen 1984:34f).

Modellen är som bekant inte problemfri, särskilt inte vad gäller statsinterventionisk politik. Det beror på att den juridiska tekniken är begränsad på det att metoden bara fungerar om det är möjligt att arbeta med fasta och entydiga kriterier (rekvisit) för när regeln skall, eller inte skall, träda i kraft. Detta kan enkelt exemplifieras genom att jämföra två offentliga program som riktar sig till barn, barnbidrag och barnomhändertagande. Vid implementeringen av barnbidrag är kriteriet enkelt att fastställa eftersom det existerar ett exakt sätt att mäta tid. Men när det gäller de fall då det offentliga skall omhänderta barn är modellen omöjlig eftersom vi saknar ett rimligt exakt sätt att fastställa kriteriet för vanvård av barn (jfr diskussionen i SOU 1986:20, "Barns behov och föräldrars rätt"). När modellen används vid den senare typen av politik tenderar legitimitetsproblemen att bli stora.

Den interventionistiska staten definierar vi här som en stat med vilken man söker åstadkomma samhälleliga förändringar, dvs där man tänker staten som subjekt i förhållande till det omgivande samhället. Stora delar av välfärdsstatsprogrammet faller givetvis in här. Statsinterventionismens administrativa problem är att ingreppen i samhället ofta riktar sig mot förhållanden som är *dynamiska* till sin karaktär. Om programmets intentioner skall kunna förverkligas måste de enskilda åtgärderna, om de skall vara målrationala, *situationanpassas*. Detta kan bara göras genom att en kontextuell bedömning görs i varje enskilt fall. Detta innebär att antalet giltiga kriterier som skall ligga till grund för besluten ökar dramatiskt (Bogason 1985:28). Den byråkratiska regelmodellens begränsning ligger i att det är utomordentligt svårt, i många fall omöjligt, att formulera regler som tar hänsyn till alla de kriterier som måste beaktas vid ingrepp i dynamiska processer. I modellform kan problemet illustreras som följer.

Kurvan representerar någon slags dynamisk social eller ekonomisk process i vilken staten med något offentligt program söker intervensera. Det kan tex vara en socialt problematisk familj, vars situation över tiden varierar enligt kurvan. Vid punkterna t_1 och t_2 är förhållandena identiska och med den teknik som står den byråkratiska modellen till hands skall då *identiska* åtgärder vidtas av byråkratin. Problemet är att om man ser till den



Figur 1. Regelstyrning vid en dynamisk process

totala situationen, dvs tar hänsyn till den kontext som omger punkterna t_1 och t_2 , så är t_1 och t_2 två fundamentalt olika fall. Vid t_1 är den kontextuella situationen sådan att prognosen är dålig, medan vid t_2 är den god. Om programintentionerna i den offentliga politiken skall fullföljas, skall därför *fundamentalt olika* åtgärder sättas in vid de båda tidpunkterna. Om man därtill lägger att varje falls kontext är unik och att fallen är så många att det vid regelskapandet inte går att förutse alla de olika kriterier som bör tas hänsyn till, så är det uppenbart att tekniken inte kan fungera. Det var denna problematik Max Weber syftade på när han hävdade att den byråkratiska modellen visserligen var maximalt formrationell, men att detta inte behövde betyda att den också var målrational (jfr Rothstein 1986:65f). Genom slarvig (eller obefintlig) läsning av Webers texter har en generation organisationsteoretiker ägnat sig åt att söka bevisa att Weber hade fel i att byråkratin var maximalt generellt rationell, något som var helt uppenbart för Weber själv genom hans distinktion mellan form- och målrationalitet.

Eftersom den offentliga styrningen oftast är generell, dvs avser att gälla alla fall av samma typ (jfr Lundquist 1971) så ökar den byråkratiska styrningens problem, eftersom dynamiken i de enskilda fallen oftast ser olika ut (dvs figuren skulle ritats med en mycket stor mängd sinsemellan skiftande kurvor). För att ge några ytterligare exempel: Kurvan i figur 1 kan tex avse arbetsökande vid en arbetsförmedling (olika yrkeskategorier, regioner och givetvis enskilda individer har ouppörligt skiftande förutsättningar för köp/försäljning av arbetskraft). Den kan också avse rena marknadsoperationer, tex statligt företagande

(svårigheterna att förutse marknadsförändringar inom olika branscher för olika produktionsformer), eller tex förutsättningarna för individualiserad undervisning i den svenska grundskolan. Problemet med situationsanpassning för den byråkratiska implementeringsmodellen blir i fall som dessa akut. Risken för uppenbart orimliga, dvs i förhållande till programintentionerna kontraproduktiva, beslut är mycket stor. Om medborgarna möter en sådan politik kan man anta att det uppstår legitimitetssvikt för den offentliga politiken. Även om den regelskapande instansen skulle kunna åstadkomma regler för alla de situationer som kan förutses, riskerar regelverket att bli så komplext att detta i sig innebär ett sviktande förtroende för programmet. Välfärdsstaternas skattesystem kännetecknas vanligtvis av denna problematik.

Den byråkratiska modellens legitimitet bygger (byggde) vidare på att medborgarna uppfattade reglerna som tillkomna under acceptabla, dvs demokratiska och legala former och att de var stabila över tiden (Weber 1919/1977, Sejersted 1984). I den interventionistiska välfärdsstatens administration är det emellertid svårt att upprätthålla regelsystemets stabilitet. Istället reduceras reglerna till *instrument* för att nå vissa politiskt bestämda övergripande program mål. I en dynamisk samhällssituation leder detta till att reglerna ofta måste ändras vilket gör det svårt för medborgarna att basera sitt handlande på rationella överväganden och kalkyler:

... as soon as legal norms become disposable from the standpoint of their suitability for concrete tasks, they lose their capacity to legitimate the choice and fulfilment of these tasks on the basis of any substantive *validity*. For example, in the wellknown situation where educational, tax or pension laws are continuously revised, it is not only the Weberian predictability and calculability of bureaucratic action for all members that is lost. In addition, the administration robs itself of legal legitimacy for the content of the revision it itself initiates. (Offe 1985:308f).

I sin skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse har den sittande svenska regeringen infört ett nytt begrepp, *rättstrygghet*, "ett vidare begrepp än rättssäkerhet". Med rättstrygghet förstår regeringen att medborgarna skall kunna leva i trygg förvisning om att de politiska programmålen intentioner förverkligas (Regeringens skrivelse 1984/85-202:25). Det är emellertid inte klart om detta också får ske på rättssäkerhetens bekostnad, dvs får åsidosätta att "enskilda och företag i all rimlig

utsträckning har möjlighet att förutse de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande" (ibid). Problemet är att "rättstrygghetens" förverkligande kan komma i konflikt med enskilda medborgares och företags möjligheter att förutse, dvs kalkylera, andra saker än riskerna att komma i klammeri med rättsmaskineriet, tex möjligheterna till kalkylerade (ekonomiska eller ideella) fördelar gentemot andra aktörer på en marknad. Om tex en person påbörjar en utbildning och staten därefter plötsligt ändrar förutsättningarna för denna med argumentet att man vill att vissa allmänna utbildningspolitiska mål skall uppfyllas, kan förtroendet för den offentliga verksamheten erodera om personen ifråga anser att förändringarna är till hans eller hennes nackdel. De sociala interaktionerna i samhället bygger i mycket stor utsträckning på individers (mer eller mindre) rationella kalkyler där risken att göra juridiska övertramp bara kan antas vara en liten kalkylfaktor för det stora flertalet.

Det skall emellertid hållas i minnet att den byråkratiska implementeringsmodellen vid de typer av program där kravet på situationsanpassning är litet eller obefintligt, sällan medför några legitimitetsproblem. Särskilt mycket kritik mot implementeringen av program som folkpensioner, barnbidrag, bidragsförskott, mervärdesskatt, osv hörs inte i den allmänna debatten och syns inte heller i enkätstudier (Hadenius 1986, jfr Fackföreringsrörelsen och välfärdsstaten 1986:26). Det är när de offentliga programmets ambitioner växer till att söka intervensera i *dynamiska* samhällsförhållanden som problemen med den byråkratiska modellen uppstår. I förhållande till den feodalt-aristokratiska statens rättskipning, byggd på personliga lojalitetsförhållanden och programmatisk olikhet i genomförandedet, innehåller den byråkratiska modellen en helt annorlunda rationalitet. Och i förhållande till många u-landsstater, vars paternalistiska karaktär på många sätt liknar den feodalt-aristokratiska staten, innebär byråkratin en helt annorlunda logik. Argument har framförts att det inte är ekonomiska, tekniska eller kunskapsmässiga faktorer som utgör det största problemet för utvecklingsländerna, utan brister i den politiskt-administrativa strukturen. Genom att aktörerna i det civila samhället på grund av patronage och korruption inte kan förutse statens åtgärder vid kontakt med myndigheterna, kan de inte heller agera ekonomiskt eller socialt-politiskt efter det rationella kalkyler (Blomkvist 1986, jfr Olsen 1985). Dessa staters legitimitet är därför låg

eller obefintlig vilket inte gör det lättare att implementera offentliga utvecklingsprogram. Det finns, menar jag, starka skäl för statsvetare att inte falla in i den offentliga debattens allmänna nedvärdering av den byråkratiska implementeringsmodellen, utan istället söka precisera vid vilken typ av program som den har utsikter att uppnå legitimitet. Det är tex inte omöjligt att vissa utvecklingsländer skulle må bra av mer istället för mindre byråkratisk administration (jfr Blomkvist 1986).

Max Weber var mycket bestämd när han hävdade den byråkratiska statens begränsningar. Ett exempel är hans argumentation att det för den tyska borgerligheten var ofarligt att, när de till sist var så illa tvungna efter krigsnederlaget 1918, gå med på att genomföra demokratin. Gentemot en äldre generation samhällsvetare hävdade han med bestämdhet att oberoende av om socialdemokratien kom i regeringsställning så skulle de aldrig erövra byråkratin, utan istället skulle byråkratin på sikt erövra socialdemokratien (jfr Beetham 1985). En tolkning av Webers tes är att den plan som den tyska socialdemokratien hade, att genom parlamentarisk makt erövra staten för att med den som instrument genomföra samhällsförändringar i socialistisk riktning, var omöjlig eftersom själva instrumentet (den byråkratiska staten) inte gick att använda för en sådan, genuint interventionistisk, politik. Istället skulle den byråkratiska statens inneboende logik medföra att socialdemokraterna fick lägga de radikala planerna på hyllan för en mer modest socialliberal politik (jfr Hviid-Nielsen 1977). Therborn (1978) har hävdad att det är just i själva den byråkratiska organisationsformen som det borgerliga i den kapitalistiska statens (borgerliga) klasskaraktär ligger, något som i åtminstone ett fall är empiriskt belagt (Rothstein 1986).

Ett sätt som lagstiftarna i den moderna välfärdsstaten mött detta problem med är det omfattande bruket av ramlagstiftning. Dessa pseudolagar innehåller ingenting av kalkylerbara kriterier för vad som skall ligga till grund för byråkratins beslut (Hydén 1983). Istället har man överlåtit detta åt byråkratins tjänstemän (eller genomfört några av de implementeringsmodeller som skall diskuteras nedan). Utvecklingen innebär att förvaltningens prioriteringar alltmer har direkta *politiska* konsekvenser. Medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll över dessa processer är i realiteten mycket små. Eftersom förvaltningstjänstemän inte heller svarar inför medborgarna i val, leder detta till

legitimitetsvikt för den byråkratiska implementeringsmodellen. Som Hadenius (1986:85) visat är det medborgerliga förtroendet i Sverige för selektiva offentliga program som social- och bostadsbidrag markant mycket lägre än vad det är för generella program som pensioner, sjukvård och barnbidrag och skolor. Som ett illustrerande exempel på denna problematik kan man ta den svenska socialtjänstlagen från 1982 som gavs en sådan nebulös formulering att socialtjänstemän kunnat bära sig åt på i stort sett vilket sätt de önskar mot sina klienter utan att detta går att förutse eller ens av inspekterande myndigheter åtgärda utifrån en läsning av lagen (se Socialstyrelsens beslut i tillsynsärende avseende social servicecentral 1, Alby, Botkyrka kommun 850702).

3. Implementering genom professioner

Professionell implementering skiljer sig gentemot byråkratisk genom att programmets specifika genomförande överläts till någon yrkeskår med särskild kunskap inom programområdet. Legitimitetsgrunden här är inte i första hand någon form av demokratisk legalitet vad gäller reglernas tillkomst eller dessas varaktighet såsom vid byråkratisk implementering. Istället grundas legitimiteten på att den specifika implementeringen sker utifrån någon form av vetenskapligt grundad kunskap som de professionella utvecklar autonomt och tillämpar efter eget skön (Knudsén 1985, jfr Nilsson 1985). Det klassiska exemplet härpå är givetvis läkarprofessionens roll i den offentliga sjukvården.

Ett generellt problem med denna modell är givetvis den makt över programgenomförandet som måste överlåtas till professionen. Erfarenheten visar att detta inte enbart gäller vilka beslut som skall fattas i den specifika implementeringen av programmet. Professionens kunskap kan utnyttjas av den, nästan alltid förekommande, professionella *sammanslutningen* till att påverka även det offentliga programmets generella utformning, dvs professionen agerar som en intressegrupp (Cawson 1982, Nilsson 1985:127ff). De professionellas lojalitet riktar sig inte i första hand till uppdragsgivarna i stat och kommun, utan mot etablerade professionella ideal. Dessa kan ibland mobiliseras i kårens direkta materiella intressen och komma i konflikt med uppdragsgivarnas intentioner.

Vi skall emellertid lämna professionens egna maktresurser därhän och koncentrera framställningen på genomförandeledets legitimitetsproblem. För det första kan vi då konstatera att om

modellen skall fungera så måste *kunskapen* existera som en realitet. Med detta menar jag att den måste vara samhälleligt erkänd, kanske framförallt accepterad i det folkliga medvetandet (Hellberg 1978). Det går inte att genom att söka kopiera professionellt beteende, t ex genom att lägga upp långa utbildningar, utfärda legitimationer!, etc, förstå att försöka på konstlad väg frambringa en profession för att öka legitimiteten i ett offentligt program. Knudsen (1985) har t ex hävdad att den danska biståndslagen (motsvarigheten till den svenska socialtjänstlagen) till stor del inte kunnat infria de förväntningar som ställdes på den just på grund av bristande professionalism i socialarbetarkåren och att försöken att professionalisera kåren misslyckats trots att man försett den med en mängd professionella attribut. I en nyligen publicerad offentlig utredning om tvångsomhändertagande av barn innehåller kapitlet om socialarbetarnas arbete samma problematik. Socialtjänstemännens arbete med denna typ av ärenden beskrivs som osäkert, trevande, blåögt, oroligt, karakteriserat av bristande kunskap och på samma gång präglad av bristande distans och för lite närhet! (SOU 1986:20 163-172). (I ett särskilt yttrande går en av ledamöterna till angrepp mot vad han menar vara utredningens amatörisering av socialarbetarkåren).

Problemet med den professionella implementeringens legitimitet kan delas i tre. För det första måste de som arbetar i den professionella rollen erhålla tillräcklig utbildning i att tillämpa den *vetenskap* som ligger till grund för deras verksamhet. För det andra måste denna vetenskap vara av sådant slag, ha nått en sådan utveckling, att den går att tillämpa i programimplementeringen. Vad gäller t ex socialvård och pedagogik är det uppenbart att så inte är fallet. Enligt den ovan citerade utredningen får en socialarbetare, om hon skall följa de "demokratiska principerna" i den nya socialtjänstlagen, inte "ens om han är övertygad om att det skulle vara det allra effektivaste", göra upp planer för vården som går emot klientens vilja (SOU 1986-20:164). Uppenbart är utredarnas förtroende för kårens professionella kunnande lågt. Hur långt man ligger ifrån den byråkratiska modellens affektlösa, neutralt och sakliga implementerare visas av ett långt stycke om hur socialsekreterarna skall hantera och direkt använda sin känslor i sitt arbete. Denne rekommenderas t ex att "öppet" tala om för klienten att han känner sig ledsen, arg eller rädd, trött och irriterad. Behandlingssituationen säges vara mer betjänt av ett

"nära och varmt psykologiskt klimat än ett enbart sakligt och känsloneutralt" (aa 168f, jfr Katz & Danet 1973). Knudsen hävdar att en förvaltningspraxis som den danska socialvården, vilken varken baseras på klara professionella (på danska används det utmärkte begreppet "fackliga", vilket tyvärr ger delvis felaktiga konnotationer på svenska) normer *eller* på entydiga rättsregler, åstadkommer avgörande legitimitetssvikt och därmed försvårar genomförandet av programmet ifråga (Knudsen 1985:10).

För tredje måste vetenskapssamhället och professionen till allra största delen vara enigt om hur den existerande kunskapsmängden skall tillämpas i konkret implementering. Satsen kan också formuleras negativt, dvs det måste inom det aktuella vetenskapssamhället ha etablerats någorlunda allmänt accepterade regler för vilken typ av verksamhet som ligger klart utanför det professionellt acceptablas gräns. Fullvärdiga professioner har egna institutionaliserade mekanismer som tillrättavisar och slutligen utesluter de medlemmar som upprepade gånger bryter mot dess regler. Även läkarprofessionen visar här sprickor i och med uppkomsten av alternativa sk naturerliga behandlingsmetoder och i motsättningen mellan medicinska och psykoterapeutiska behandlingsmetoder inom psykiatri.

Ett särdrag med denna typ är att professionerna, förutom det vetenskapligt baserade agerandet, oftast också utvecklar en egen rent normativ etik för hur dess medlemmar bör bedriva sin verksamhet. Dessa etiska regler kan, om de kommer i konflikt med allmänt accepterade föreställningar kring det offentliga programmens genomförande, minska möjligheterna att legitimera detsamma.

4. Implementering genom korporationer

Denna modell innebär att det offentliga beslutssystemet överlåter hela eller delar av inflytandet i programimplementeringen åt en eller flera intresseorganisationer (jfr Cawson 1985:8, 1986, Schmitter 1981). I Sverige har detta långa anor, bland de första fallen i modern tid kan nämnas de offentliga arbetsförmedlingarna som började upprättas från 1903 och där implementeringen helt överläts till arbetsmarknadens huvudparter (Rothstein 1986). Bland statliga myndigheter är det sociala råd som inrättades inom socialstyrelsen vid dess bildande 1912 vad jag (hittills) vet det första centrala korporativt sammansatta organet i svensk statsförvaltning.

Sitt stora genombrott som administrativ princip för den "svenska modellen" fick denna modell under andra världskrigets kristidsadministration (jfr Heckscher 1946, Friberg 1973). De byråkratiskt organiserade existerande ämbetsverken och länsstyrelserna ansågs inte kompetenta att sköta de uppgifter som kristiden krävde på grund av kraven på flexibilitet i agerandet (se Rothstein 1986:115-120 vad gäller arbetsmarknadspolitiken). Istället organiserades en mängd kristidskommissioner där fackliga-, arbetsgivar- och andra branschorganisationer fick ett stort inflytande. Men det var inte bara av effektivitetsskäl som kristidsförvaltningen korporativiserades. Renodlade legitimitetsskäl låg också uttalat för handen (ibid). Kristiden krävde stora uppoffringar av medborgarna och för att få acceptans för dessa var det nödvändigt att medborgarna fick förtroende för implementeringen av hur dessa uppoffringar skulle genomföras. Två exempel skall anföras, livsmedelsransoneringen och sysselsättningspolitiken. Det är välbekant att den byråkratiska implementeringen av livsmedelsransoneringen under första världskriget höll på att orsaka revolution i Sverige (jfr Heckscher 1946:147, 243f). Inför det andra världskriget beslöt man därför att agera annorlunda vid implementeringen genom att ge olika organisationer, främst bondekorporationen, ett stort inflytande över livsmedelskommissionens verksamhet. Från vad som finns av "oral history" om denna tid i Sverige existerar det en intressant illustration av hur detta kunde gå till. I sin bok "Rapport från medelsvensk stad: Västerås" gjorde Sture Källberg en intervju med en småbrukare, organiserad i bondekorporationen, om bland annat hans erfarenheter av kriget. Mannen ifråga hade från tidigare ett flertal kommunala och andra uppdrag och var engagerad socialdemokrat. Sin verksamhet i kristidens livsmedelsadministration beskriver han som följer:

Jag var slaktgodeman också och åkte runt varje månad till alla gårdar och räknade deras djur för att kontrollera att dom inte slaktade svart. Det var ett förargligt jobb, men man tog det inte så allvarligt. I Kärrbo brydde vi oss aldrig om vad bönderna slaktade och åt själva, även om det skedde utan slaktlicens ibland. Vad vi däremot talade med alla om var, att dom inte skulle sälja svart, inte ens till släktingar och goda vänner, eftersom folk har så svårt att hålla käft. Hos oss var det aldrig något bråk egentligen, men det fanns andra socknar där det såldes så mycket kött och fläsk svart till stan, att det var tal om att ersätta dom egna slaktgodemännen med statliga kontrollanter.

Genom lokalkännedom, flexibilitet och lokalt förtroende fungerade detta kontrollsystem antagligen tämligen väl. Inför hotet om statlig kontroll accepterade bönderna hellre ett övervakningssystem som implementerades av deras egna förtroendemän. Dessa kunde "laga efter läge" och därmed förmodligen uppnå en hög grad av legitimitet hos dem mot vilken politiken riktades. Med all säkerhet försvann det en hel del även på detta sätt, men möjligen till fusk i någon större skala måste ha varit så gott som obefintliga. I den rurala miljön vet alla hur många kritter som graninarna har och det väcker förmodligen enbart löje att dra historier om självdöd och liknande för den lokala slaktgodemannen eller hans motsvarigheter. Den dåvarande ordföranden i den svenska livsmedelskommissionen uttryckte sig vid sin avgång 1945 sålunda:

Den kanske mest utmärkande skillnaden mellan krisförvaltningen nu och under förra världskriget är, att vi den här gången har haft dessa organisationer som duktiga och lojala medarbetare icke bara i fråga om rådslag, utan också när det gällt genomförandet av viktiga åtgärder. Det skulle vara glädjande om också dessa organisationer sätta värde på den erfarenheten, så att de även när en gång det yttre trycket lättar inse, att det värdefullaste resultatet för det allmännas bästa uppnås när statsledningens allmänna önskemål och organisationernas mera intressebetonade strävanden redan på det förberedande stadiet bringas i samklang med varandra (cit från Heckscher 1946:244).

Exempel nummer två gäller den svenska arbetsmarknadspolitiken. Kristiden ställde krav på en planhushållning av arbetskraften, och en tjänstepliktslag (dvs en dispositiv tvångsarbetslag) antogs i december 1939. Landsorganisationen var givetvis mycket tveksam till dess införande. Likväl accepterade man förslaget under, såsom jag har tolkat det, förutsättningen att implementeringen skulle handhas av ett nytt arbetsmarknadsorgan över vilket organisationen skulle få ett betydande inflytande (Rothstein 1986:115ff). Denna politik visade sig så pass framgångsrik att den svenska fackföreningsrörelsen efter kriget drev igenom en internationell jämförelse mycket hårdhänt arbetsmarknadspolitik, vilket man kunde göra då man innehade kontroll över det verkställande organet. För att citera ett betänkande till socialdemokraternas partikongress 1952 angående arbetsmarknadsstyrelsens sammansättning:

Deltagande från organisationsföreträdarnas sida även i beslutet vore ägnade att skapa förtroende från de enskil-

das sida och sålunda att stärka styrelsens auktoritet. Detta vore av särskild vikt med hänsyn till att styrelsens avgöranden i många fall måste förutsättas bli av ömtålig karaktär och av ingripande betydelse för stora befolkningsgrupper. (Demokratin inom statsförvaltningen 1952:26, jfr regeringens proposition 1947-239:39).

Betydelsen av kristidsförvaltningens erfarenheter för den svenska socialdemokratins politiska strategi under efterkrigstiden är ett till största delen utforskat fält. Tage Erlander framhåller tex i sina memoarer att dessa erfarenheter, dvs att det gick att skapa full sysselsättning med en statlig interventionspolitik, gjorde att man tills vidare lade socialiseringsplanerna på hyllan. Skälet var att man under kriget hade upptäckt att man med staten "som instrument" kunde göra mycket mer än vad som man innan kriget trodde var möjligt. Den statliga kapaciteten var större än vad man tidigare trott. En hypotes är att den på pragmatiska grunder under kriget tillskapade administrativa korporativismens framgångar, av SAP upphöjdes till programmatisk efterkrigspolitik.

För statens del är vinsterna med korporativa implementeringsarrangemang uppenbara av det enkla skälet att en direkt interventionistisk politik ibland kan vara omöjlig att genomföra i en direkt motsatsställning till den grupp mot vilken politiken riktar sig. Att ett offentligt program är konstitutionellt beslutat genom ett parlamentariskt majoritetsbeslut innebär inte självklart att det uppfattas som legitimt av dem som programmet riktar sig mot (Streeck & Schmitter 1986). Grupper som är starka på marknaden, dvs i första hand de klassbaserade intresseorganisationerna, kan genom sin ekonomiska styrka inneha ett de facto veto gentemot en för dem ogynnsam politik. Genom att inkorporera dem i implementeringen kan denna problematik ibland övervinnas. Dessutom besitter de ibland information och kunskap som är oundgänglig för programgenomförandet (jfr Nordfors 1985:171f). När Gustav Möller på trettioalet i polemik mot ett centralt ämbetsverk (kommerskollegium) hävdade att det offentliga stödet till småföretagsamheten i särskilt drabbade landsdelar skulle handhas av företagareföreningar och inte av centralförvaltningen, var hans argument just de föras möjligheter till lokalkännedom och därmed situationsanpassning av genomförandet (Rothstein 1985).

Andra fördelar för staten med denna inkorporeringsstrategi är att man kan förebygga opposition och kritik från enskilda eller grupper mot vilken politiken riktar sig. Skulle opposition ändå uppstå

blir det respektive intresseorganisationernas huvudvärk. Hur t ex LO resp SAF lyckades tysta de företag och löntagargrupper som drabbades av den Rehn-Meidnerska löne- och arbetsmarknadspolitiken under 60-talet (för vilken organisationerna, främst LO, bar ansvaret) är ett ännu så länge oskrivet blad i den svenska politisk-ekonomiska historien. Organisationerna kan lättare än staten åstadkomma den nödvändiga acceptansen genom att de kan utöva ett slags repressiv disciplin gentemot sina medlemmar eftersom organisationerna ofta innehar för dem avgörande ekonomiska och andra sanktionsmöjligheter. Ytterligare en fördel för staten med dessa arrangemang är att man kan förvänta sig en viss grad av ansvarighet och förutsebarhet i organisationernas uppträdande. Om det ändå skulle uppstå stora svårigheter eller rentav misslyckanden i programgenomförandet så står dessutom staten inte ensam med ansvaret (jfr Schmitter 1981).

Det är emellertid viktigt att skilja på intresseorganisationer och intresseorganisationer i dessa sammanhang. Claus Offe gör en distinktion mellan dem som uppstått på marknaden (kapital- och löntagarsammanslutningar, vissa professioner, konsumenter, jordbrukare osv) och dem som uppstått som en direkt följd av något statligt program (tex student-, skolbarnsförälder-, skattebetalar-, pensionärs- och olika klientorganisationer). De senare, sk policytakers, står i en svagare förhandlingsposition gentemot staten än de marknadsgenererade eftersom de inte kan mobilisera stora extrastatliga resurser. De har därför inte samma möjligheter till att obstruera gentemot en för dem ogynnsam offentlig politik och kan inte heller leverera medlemmarnas acceptans av en politik såsom tex de klassbaserade intresseorganisationerna kan (Offe 1985:239). Denna svagare typ av intresseorganisationers representation sker oftast mera på statens än på organisationens villkor, eftersom de senare inte har något definitivt sanktionsmedel gentemot en för dem ofördelaktig offentlig politik. Det är snarare så att det är staten som ger ledningarna för dessa organisationer legitimitet inför deras egna medlemmar genom att kunna ge officiell, eller snarare officiös, status åt organisationen. Detta kan t ex ges i form av representationsrätt i implementerande organ i utbyte mot ett för staten acceptabelt beteende. Två svenska exempel: (1) Den före detta ordföranden för SACO, Bertil Östergren, har i intervju uppgivit att den dåvarande SAP-regeringen (1960-talets första hälft) gav SACO representation i arbets-

marknadsstyrelsen som en belöning för organisationens ställningstagande i den stora pensionsstriden om ATP. (2) Det finns goda skäl att anta att den svenska skolelevsorganisationen (SECO) fick sin representation i skolöverstyrelsen på grund av organisationens gentemot statsmakterna lojala uppträdande i 60-talets lärarkonflikter. Korporativa arrangemang för dessa slags organisationer närmar sig ibland reellt sett ett pseudoinflytande, eller som det så vackert har formulerats "en känsla av medinflytande". Som ett sätt för staten att passivisera programmottagarna och skapa social ordning inom ett politikområde förefaller det emellertid att ibland vara utomordentligt effektivt. Det verkar rimligt att anta att om man skall söka efter orsakerna till varför implementeringen av offentliga program inom olika samhällssektorer är så i olika grad korporativt arrangerad, så bör de olika möjligheterna för intresseorganisering inom sektorerna analyseras vidare (jfr Hermansson mfl 1985).

Det pris som staten måste betala för intresseorganisationernas inkorporering i implementeringen är givetvis att man får lämna ifrån sig en del operativ makt i programgenomförandet. Det är emellertid orimligt att anta att en riksdagsmajoritet alltid önskar, eller ens har förmåga att, kontrollera en interventionistisk programimplementering i detalj. Tvärtom kan den vara betjänt av att få skjuta ifrån sig genomförandeproblematiken så länge (de omedelbara) problemen blir lösta eller åtminstone politiskt hanterliga. Korporativa implementeringsarrangemang behöver emellertid inte betyda att staten abdikerar från sin makt. Genom att arrangera implementeringsstrukturen på ett speciellt sätt för ett program, t ex genom att föreskriva vilka parter som skall delta i utformandet av de materiella besluten i implementeringen, kan man uppnå en tämligen hög grad av prediktion i programutfallet. Som Nordfors hävdade vad gäller den svenska arbetsmiljöpolitikens genomförande, kan statens styrningsambition vara begränsad till att åstadkomma en speciell balans mellan olika gruppers inflytande. Man fastställer helt enkelt spelplan, regler och antal spelare i de olika lagen och kan därefter med en rimlig precision förutse det totala programutfallet utan att behöva vara med och döma varje domslut i varje match. I motsats till vad Hjern (1983) hävdade vill jag mena att kontrollen över statsmakten fortfarande bör stå som en central förklaringsfaktor eftersom man därigenom kan bestämma implementeringsspelets parametrar och därmed villkoren för den i

korporativ förklädnad institutionaliserade klasskampen (jfr Sabatier 1986).

Korporativa implementeringsarrangemang vidtas ofta när traditionella former av byråkratiskt-legal implementering misslyckats (Mayntz 1982, Rothstein 1986). Skälet är att man i dessa arrangemang kontinuerligt har möjlighet att anpassa programmets konkreta innehåll till de förhandenvärande förutsättningarna för genomförandet *inom och samma institutionella struktur*. Detta betyder att

... not only do considerations of enforceability enter directly into the process of policy formation, but the agents of implementation – are closer to the target group (their members) than state bureaucracies, and they have more intimate knowledge of its situation and concerns. It is likely that this enables them to apply rules less formalistically and to take the specific conditions of individual cases better into account – which, in turn, tends to increase the acceptance of regulation by those affected by it. (Streeck & Schmitter 1985:22, jfr Rothstein 1986 kap 6).

Det är alltså inte bara en generell acceptans hos organisationskollektivet som är argumentet bakom korporativ implementering. Implementeringens legitimitet kan vara en avgörande faktor för den enskilde organisationsmedlemmen. Detta är argumentet när LO och TCO 1975 krävde och fick infört korporativt sammansatta organ på lokal nivå i arbetsmarknadsverket. Man argumenterade för att organisationsrepresentanter bör sitta med och ha inflytande i de enskilda fallen eftersom a) ramlagstiftningen ger tillfälle till ett stort mått av skön i avgörandena och b) det är för medlemmarna mycket viktiga frågor som avgörs och att deras intresse bättre tas tillvara genom att organisationernas representanter är med och fattar de specifika besluten (jfr Rothstein 1986:154). Samma argumentation ha nyligen drivits för att (delvis) korporativisera de allmänna försäkringskassornas lokala beslutsorgan (SOU 1985-21). De senare har bland annat hand om den på senare tid mycket uppmärksammade handläggningen av arbetsskadeersättningar. Fyra frågor värda att undersöka infinner sig här: (1) vet medlemmarna om att deras fackliga representanter finns i denna typ av organ, (2) tycker de att det är en eftersträvd ordning, (3) sker det någon form av interaktion mellan de medlemmar som kommer i kontakt med dessa myndigheter och organisationens representanter i organen, samt (4) utövar de fackliga ledamöterna något reellt inflytande över besluten. Det kan som en relief till detta nämnas att en av

Danmarks största fackföreningar (Specialarbetarförbundet) anställer egna socialrådgivare vars uppgift är att *direkt* biträda medlemmarna i deras kontakter med de sociala myndigheterna.

Förutom fördelarna med ett direkt inflytande över programgenomförandet (där den här diskuterade politiktypens materiella utfall ofta avgörs) så kan inkorporeringen erbjuda organisationerna andra betydande fördelar. En sådan är ofta att de för att reproducera organisationen blir, helt eller delvis, oberoende av medlemmarnas betalningsvilja. Detta kan ske antingen genom att man erhåller ekonomiska medel direkt från det statliga programmet, eller så kan programmet utformas så att det gör medlemskap i de(n) inkorporerade organisationen de jure eller de facto obligatoriskt (Schmitter 1981). Exempel på det förra är det obligatoriska medlemskapet i studentkårer för högskolestuderande, på det senare de svenska fackföreningsmedlemskapets organisatoriska koppling till arbetslöshetskassorna. Man kan också argumentera för att staten genom arbetarskyddslagstifningen och andra arbetsrättsliga lagar gett fackföreningarna ett sådant inflytande över de enskilda lönearbetarnas anställnings- och arbetsförhållanden att det nu är ekonomiskt orationellt (för att uttrycka det mildt) för enskilda att stå utanför fackföreningen på sin arbetsplats.

Från en demokratiteoretisk utgångspunkt är givetvis kärnfrågan om särintressena tillåts dominera i förhållande till allmänintresset i denna implementeringsmodell. Att överlåta implementeringen av ett program, även med väldigt vida ramar, till en korporativt sammansatt implementeringsarena, behöver emellertid inte betyda att allmänintresset får stryka på foten för särintressena. Dels kan staten, som ovan påpekats, genom att styra organiseringen av arenan (deltagare, resurser, etc) försäkra sig om ett totalt utfall som ligger i linje med riksdagsmajoritetens programintentioner. Dels pekar knappast erfarenheterna av byråkratisk eller professionell implementering av interventionistiska program på att avvikelserna mellan intentioner och utfall skulle vara mindre med denna modell än med den korporativa modellen (jfr Lundberg 1982, Knudsén 1985, Rothstein 1986). Frågan kanske inte står mellan allmän- och särintresse alls, utan mera basalt, dvs vilka möjligheter stater modell väst har, rent administrativt kapacitetsmässigt, att genomföra interventionistisk politik (jfr Skocpol & Finegold 1982). Streeck & Schmitter (1985) har hävdad att staten har möjlighet att med korporativa imple-

menteringsarrangemang uppnå större reliabilitet i programimplementering än med andra metoder. Deras argument är att staten med tämligen stor säkerhet känner till organisationernas operativa rationalitet och därmed kan utnyttja dem genom att tillskapa implementeringsarrangemangen så att dessa i samverkan med organisationens (förväntade) beteende kommer i samklang med programintentionerna, samtidigt som man då uppnår de tidigare nämnda fördelarna, eller snarare villkoren för interventionistisk implementering (sakkunskap, situationsanpassning och legitimitet hos programmottagarna).

Svårigheterna med modellen ligger enligt min mening på andra plan. Statsmakternas problem med att arrangera korporativa implementeringsstrukturer är att det numera finns en mängd politiserade frågor som faller utanför en för denna modell lämplig intressestruktur. Vad jag tänker på är de post-materiella frågorna om miljö, jämställdhet, kultur, vissa ungdomsfrågor etc. Organisationerna på dessa områden artikulerar en annan typ av intresse än de ovan nämnda. Den svenska staten har trots tappra försök uppenbara svårigheter att tex inkorporera miljöorganisationerna i sin miljöpolitik. Den 1982 nytillträdde s-regeringens valhanta försök att inkorporera representanter för arbetslösa ungdomar i sin utformning av ungdomssysselsättningspolitiken fick något komiskt över sig. Skälet är att dessa intressen, i den mån de alls är organiserade i ordets snävare betydelse, (ännu?) inte på samma sätt som de ovan nämnda är beroende av den statliga politiken för sin institutionella reproduktion. Och motsatt, eftersom det är en form av immateriella intressen som utgör organiseringsgrundvalen för aktivisterna, så har inte korporativa arrangemang möjligheter att disciplinera dessa inför ett köpsläende om något statligt programs utformning och genomförande. De kan helt enkelt inte leverera den av staten efterfrågade varan, dvs medlemmarnas acceptans av en av organisationsledningen accepterad kompromiss. Medlemmarnas position i förhållande till sakfrågan blir oftast *fundamental*, dvs *kompromisslös*, (jfr fundamentalosfalangen i Die Grünen i BRD) kanske beroende på att medlemmarna inte omedelbart och direkt personligen måste betala priset för en utebliven kompromiss i sakfrågan, något som de som är materiellt direkt beroende av den offentliga politikens utformning ofta måste göra.

Ett annat, mera principiellt problem gäller att olika intressen i samhället, genom de enskilda aktörernas olika materiella och institutionella förhål-

landen, har så olika förutsättningar för att uppnå organisatorisk slagstyrka och därpå följande inflytande i olika programs genomförande. Skillnaden mellan lönarbete och kapital är en sådan (Offe & Wiesenthal 1980). Den kapitalistiska ekonomins logik gör att kapitalintresset så att säga redan uppträder i organiserad form (kapital genom tex aktiebolaget) medan andra har mycket lätt att organisera sig genom att de koncentreras av marknadens egen logik (varuproducenter, lönarbetare). Andra intressen atomiseras av marknaden (tex konsumenter, de som drabbas av luftföroreningar etc), vilket gör organiseringen av intresse en betydligt kostsammare och besvärligare affär. Låt oss tex jämföra lönarbetarintresset med miljöintresset. De som drabbas av exploatering genom lönearbete är a) redan koncentrerade av företaget, b) har en uppenbar och tydlig motpart, c) har en i praktiken redan etablerad förhandlingssituation, d) är omedelbart fysiskt beroende av lönarbetets villkor, och e) har ringa möjligheter att på enskild väg förändra sin situation. Allt detta underlättar givetvis organiseringen. De som drabbas av miljöförstöring har här oftast precis de motsatta förhållandena vilket gör organiseringen betydligt svårare. Detta illustrerar bara att förekomsten av intresseorganiseringens styrka inte behöver motsvara det summerade individuellt existerande intressets omfattning inom ett sakområde. Detta innebär att även om staten lyckas balansera de organiserade särintressena, så behöver det inte vara liktydigt med balans mellan olika samhällsintressen. De olika möjligheterna till organisering kan medföra institutionaliseringen av en systematisk samhällelig obalans mellan olika intressen.

5. Implementering genom brukarinflytande

Med denna modell förstås implementeringsarrangemang där de *individer* som direkt är berörda av det offentliga programmet ges mer eller mindre stort inflytande över genomförandet. Detta är en av den sittande regeringens modeller för att förnya den offentliga sektorns verksamhet (Mellbourn 1986, jfr Schou 1986). Civilministern har uttryckligen motiverat införandet av brukarinflytande med legitimitetsskäl (se kommittédirektiv 1983:44, riksdagsskrivelse 1984/85-202, jfr SOU 1984:83, SOU 1984:84, SOU 1985:28). Inom vilka områden är då brukarinflytandet en möjlig väg för att uppnå legitimitet vid genomförandet av offentlig politik? Den sittande regeringen avser främst de områden där det handlar om "people processing" och där klienterna/kunderna inte är brukare i form av nå-

gon socialt avvikande position, dvs inte är föremål för repressiva åtgärder. Det handlar således om skola, sjukvård, åldrvård, barnomsorg och kommunal kultur- och fritidspolitik (Mellbourn 1986).

De fördelar som betonas i det tämligen omfattande utredningsarbetet är lokal och individuell situationsanpassning, ökat ansvarstagande hos de berörda och bättre medborgerlig förankring. I de ovan nämnda direktiven skriver civilministern:

Vi har fått en samhällsorganisation också i kommunerna som i alltför stor utsträckning är uppbyggd i sektorer utifrån ett myndighetsperspektiv och otillräckligt anpassad till människornas behov och önskemål. Vi har fått en trögrörlighet – en byråkrati, om man så vill – i systemet. Många människor känner sig vilsekomna i denna byråkrati . . . I takt med att samhällsservicen har blivit mer omfattande och förgrenad har de förtroendevaldas möjligheter blivit mindre att förtropande följa hur olika kommunala och landstingskommunala inrättningar sköts med hänsyn till brukarnas behov och önskemål.

De för brukarinflytande aktuella områdena utmärks som sagts alla av att de avser verksamheter som inte kan sägas vara omedelbart repressiva. Det är de vanliga, välanpassade medborgarnas kontakter med den offentliga verksamheten det gäller. Det är vidare en form av verksamhet där kunderna/klienterna (eller deras barn) är *direkt fysiskt närvarande* när programmet förverkligas. Man kan därför hävda att eftersom exitmöjligheterna antingen är legalt eller faktiskt begränsade, så är verksamhetens konkreta utformning av en helt avgörande betydelse för individen. Marginalerna för misstag är utifrån individens synvinkel små; "det måste alltid lyckas" (ingen reser med ett flygbolag som stolt framhäver att man lyckas landa utan haverier i 97 % av antalet resor, ingen lämnar sitt barn till daghem som har en 99 % återlämningsgrad). Den del av verksamheten där brukarna är tänkta att ha inflytande kan givetvis röra stora och principiella företeelser, men de kan också vara allmänt sett triviala men likväl av mycket stor betydelse för individen eftersom han/hon är så personligen omedelbart beroende av verksamhetens utformning. I Landsorganisationens nyligen utkomna skrift om välfärdsstaten kan man läsa följande:

Insikten sprider sig att de kvaliteter som handlar om så svårgräpbara men grundläggande ting som stämningen på dagis eller i skolan, serviceandan på försäkringskassan eller lusten och förmågan att snabbt och obyråkratiskt handlägga allmänhetens byggnadslovsärenden inte

uppnås med centrala riktlinjer. (Fackföreningsrörelsen och välfärdsstaten 1986:144)

Denna *stildimension* i den offentliga administrationen är givetvis omöjlig att styra med traditionella legala eller ekonomiska medel. Eventuella professioners etik kan gå både med och mot brukarnas önskemål vad gäller bemötande etc. Samtidigt går utvecklingen mot att ett större antal människor är alltmer direkt beroende av hur offentliga verksamheter bedrivs där stildimensionen kan framstå som helt avgörande. Välfärdspolitiken är inte längre bara frågan om att få tillgång till, utan på vilket sätt som verksamheten bedrivs. Det är inte omöjligt att ett utvidgat brukarinflytande kan användas för att anpassa stildimensionen i de här diskuterade programmen till brukarnas önskemål och därmed uppnå en högre grad av legitimitet.

Det finns emellertid goda skäl att tro att brukarinflytande kan skapa legitimitet för en offentlig politik som inte varit möjlig att genomföra på t ex byråkratisk eller professionell väg. Bland dessa kan nämnas situationer då brukarna kan fås att ta ansvar för en verksamhet även när den är så strukturellt begränsad att deras möjligheter till inflytande är i praktiken obefintligt (ansvar utan makt, jfr Lukes 1977). De kan t ex sättas att ta ansvar för genomförandet av centrala direktiv om besparingar, vilka de inte har kunnat påverka. Brukarrepresentanternas valsituation blir då att antingen låta den överordnade myndigheten genomföra direktiven med allt vad det innebär av bristande lokal anpassning, eller att själva hålla i yxan. Ett exempel på detta är genomförandet av den nedskärningspolitik gentemot den högre utbildningen som den svenska regeringen drev i början av 80-talet. Man lyckades då få majoriteten av studenternas förtroendevalda att lojalt delta i genomförandet, vilket bidrog till att desorganisera en eventuell studentoption. Ett annat, mera extremt, fall gäller den nazistiska utrotningen av ghetton i Lodz 1941–44, vilken till största delen administrerades av ghettoinvånarnas egna förtroendemän (brilliant beskrivit i romanform av Leon Epstein i hans "Judarnas konung"). I en annan, lika imponerande, roman "Liv och öde" ger den sovjetryske dissidenten/författaren Vasilij Grossman följande beskrivning av ett koncentrationslägers administration:

Man kunde kanske tro att det skulle krävas väldiga, för att inte säga miljonhövdade arméer av tillsyningsmän och fångvaktare för att administrera denna kolossala massa undergångsdomda människor. Men så förhöll det

sig inte alls. Det kunde gå flera veckor utan att det visade sig någon man i SS-uniform i lägerbarackerna! Fångarna hade själva tagit på sig den polisiära övervakningen i lägerstäderna. Det var fångarna själva som såg till att ingen bröt mot det interna reglementet i barackerna. De såg till att det bara hamnade skämd och frusen potatis i deras egna grytor medan de stora, förstklassiga potatisarna sändes till arméns livsmedelsförråd.

Fångar tjänstgjorde som läkare och bakteriologer på lägrens sjukhus och laboratorier, fångar sopade läger-trottoarerna och det var fångna ingenjörer som sörjde för att lägren fick ljus och värme och som tillverkade olika delar till maskinerna i lägret... Fångar tilläts delta i lägerstatens hemliga verksamhet – till och med vid upprättandet av urvalslistorna eller då rannsakningsfångar bearbetades i Dunkelkammern, de små betongboxarna. Man hade en känsla av att till och med om lägerledningen inte funnits skulle fångarna själva ha sett till att det fanns högspänningsström i taggråden så att det inte kunde fly utan var tvungna att arbeta vidare.

Det medges att detta utgör extrema fall men de illustrerar just därför de ytterst möjliga gränserna för denna modell.

Man kan emellertid också tänka sig en del nya legitimitetsproblem vid brukarinflytande. Ansvaret för verksamheten kan t ex bli otydligt och fragmentiserat genom att så många grupper är med och utformar verksamheten (centrala politiker, lokala politiker, personal, fackföreningar, brukarrepresentanter). Vem som skall stå till svars för misstag och felaktigheter kan bli omöjligt att avgöra av det enkla skälet att ingen tar ett övergripande ansvar. Likaså kan förändringar bli ytterst svåra att genomdriva eftersom den rådande ordningen kan vara resultatet av en under möda framförhandlad kompromiss mellan de ovan nämnda grupperna. Att bryta upp denna kompromiss kan vara förenat med så stora problem att man avstår fördelarna med en ur majoritetens synvinkel väl-motiverad förändring.

Eftersom brukarna oftast är direkt och personligen beroende av personalens "arbetsstil", kan det vara svårt för dem att med någon kraft framföra eventuell kritik mot verksamheten (Ladberg 1986:81ff). En del av personalen får dessutom antas vara mer eller mindre professionella med efterföljande kunskaps- och informationsövertag. Risker finns vidare för lokala majoritetsförtryck och för att det blir de redan socialt och ekonomiskt privilegierade som förmår hävda sig i de förhandlings-situationer som följer av brukarinflytandet (Ladberg 1986:53f, 94ff). Det finns t ex goda skäl att anta att om vi under efterkrigstiden haft ett stort föräldrainflytande i den svenska skolan så

skulle parallellskolesystemet varit omöjligt att avskaffa.

Det kanske största problemet när det gäller att genom brukarinflytande öka den offentliga verksamhetens legitimitet ligger i själva brukarpositionens karaktär. Existensen som förälder till dagshems- och skolbarn, postkund, fritidsaktiv, vårdcentralspatient osv, kan för de flesta medborgare antas utgöra en för svag grund för att generera ett tillräckligt stort intresse att engagera sig i brukarinflytandet. Brukarpositionen utav ett offentligt program konkurrerar ju med många andra verksamheter som också kan generera intressebaserad aktivitet (t ex positionen som löntagare, hyresgäst, villaägare, bilägare, djurvän, partipolitiskt intresserad . . .) Detta kan innebära att endast ett fåtal aktiverar sig och att detta (extremt intresserade) fåtal inte är representativt för hela brukarkollektivet. Den inriktning som en aktivt engagerad minoritet kan ge åt en verksamhet kan få till följd att legitimiteten minskar hos majoriteten av brukare. Omvänt betyder detta att brukarinflytandet som legitimitetsskapande metod är begränsad till verksamheter vilka medborgarna kommer i kontakt med kontinuerligt under en relativt lång period. För de offentliga verksamheter som medborgarna bara någon enstaka gång behöver ha kontakt med, vilka kan vara nog så ingripande för dessas livsvillkor, blir metoden svårare att använda.

6. Implementering genom politikerrepresentation

Exempel på denna form för legitimitetsskapande i Sverige är nämndemän i domstolar, medborgarvittnen på polisstationer och delar av den kommunala nämndadministrationen, t ex deltagande av politiker i särskilt känsliga socialvårdsärenden (typ tvångsomhändertagande av barn). Det är alltså ett implementeringsarrangemang där politiskt valda medborgarrepresentanter antingen själva utför eller direkt övervakar programgenomförandet. Spoils-systemet i USA kan till vissa delar räknas hit, även om det också till stora delar är ett belöningsystem. Modellen används företrädesvis i de program där kraven på situationsanpassning är extremt stort och/eller där skönet i avgörandena är av betydande omfattning och där samtidigt accepterade professionella normer saknas, är tveksamma eller i vart fall inte anses tillräckliga. Modellen förekommer ofta för program av repressiv karaktär vilka riktar sig till avvikare vilket gör ett brukarinflytande problematiskt. I och med att program som socialvård och traditio-

nell brottsbekämpning inte riktar sig till någon bestämd sektor i samhället vilken reproducerat några betydelsefulla intresseorganisationer så finns inte heller förutsättningar för korporativa implementeringsarrangemang. Här visar sig betydelsen av Offes ovan nämnda tes, nämligen vikten av att skilja mellan intresseorganisationer som uppstått som en följd av en egen marknadsgenererad styrka och de organisationer som existerar som resultat av offentliga program. Den senare typen av organisationer, (olika patient- och klientorganisationer, t ex de svenska R-förbunden) har en mycket svag position i förhållande till den offentliga politiken.

Avgörande för om denna modell kan skapa legitimitet är givetvis den sociala, politiska, geografiska, etc representativiteten hos de övervakande medborgarna. De personer som utsätts för programmet kan i annat fall sakna förtroende för de politiskt tillsatta medborgarrepresentanterna. Naturligtvis bygger modellen också på att det offentligt kan framstå som om medborgarrepresentanterna inte helt saknar inflytande över genomförandet. Intresseorganisationer kan i olika sammanhang hävda att de är bättre skickade än t ex partipolitiskt utsedda medborgare att fullgöra den legitimitetsskapande övervakningen. En sådan kontrovers har nyligen avhandlats i den ovan nämnda utredningen om "ökat förtroendemannainflytande över försäkringskassorna" (SOU 1985:21), där man stannade för en kompromiss. Likväl heter det att de ledamöter som

. . . nomineras av arbetsmarknadens parter i sina uppdrag i socialförsäkringsnämnden inte skall agera som representanter med uppgift att bevaka det ena eller det andra intresset. De skall utifrån sina erfarenheter och kunskaper objektivt bedöma de föreliggande ärendena och i sina beslut följa gällande författningar och praxis. (s 69).

Problemet för medborgarrepresentanterna är att undvika en gisslanliknande situation. Särskilt i de fall då de skall övervaka mer eller mindre professionella tjänstemän kan deras roll bli problematisk. I den ovan citerade utredningen återfinns t ex just en kontrovers om läkare skall ingå som fullvärdiga ledamöter i socialförsäkringsnämnderna eller om de endast skall delta som föredragande tjänstemän.

7. Implementering genom slump

Alla de ovan diskuterade modellerna bygger på att legitimitet i politikens genomförande kan uppnås, bara de som beslutar har den rätta kombinationen av information, kunskaper och värderingar. Sammanlänkandet av dessa faktorer och förutsättningarna i det enskilda fallets skall följa utslaget så att besluten framstår som legitima. Det är möjligt att detta bygger på någon form av metapolitiska föreställningar om den offentliga politikens möjligheter till rättvisa och rationalitet (jfr Anderson 1979). Man kan emellertid tänka sig förhållanden, där man i den offentliga förvaltningen måste fatta beslut om fördelning, och där det inte går att finna acceptabla kriterier hur mycket kunskap, information eller (goda) värderingar som beslutsfattarna än har. Det finns också situationer där priset för ett adekvat informationsinsamlade anses bli orimligt höga i förhållande till värdet av en sakligt grundad fördelning. För att inte fördelningen skall vila på helt ovidkommande kriterier används ibland lottningsmetod. Exempel på denna relativt ovanliga metod är inkallelser till militärtjänst, fördelningen av vissa utbildningsplatser inom det svenska högskolesystemet samt förmånen att få delta i den svenska statens statistiska medborgarundersökningar. I brist på användbara kriterier används slumpen som en legitimeringsfaktor vilken ju bygger på det rättvisa i allas lika chans (Goodwin 1984). Vissa svenska kommuner fördelar idag t ex platser inom barnomsorgen efter vilken tid på året som barnet ifråga är fött, något som får anses som åtminstone delvis beroende av slumpen. Det kan förvisso hävdas att det finns slumpfaktorer också i de andra modellerna, men där används inte förekomsten av ett renodlat lottningsförfarande som legitimitetsskapande grund. Modellen förutsätter emellertid ett stort grundläggande förtroende för förvaltningen hos medborgarna eftersom rationell efterhandskontroll av utfallet är omöjlig.

8. Sammanfattning

En del av modellernas karakteristika har ställts samman i nedanstående tabell (nästa sida):
Inte alltför sällan ser man i litteraturen indelningar av de samhälleliga koordineringssystemen av typen marknad vs byråkrati. Åtminstone vad gäller den moderna välfärdsstaten är detta alltför grova indelningar. I välfärdsstaten genomförs inte fördelningen genom någon enhetlig administrativ modell. Inom skilda offentliga verksamheter används en mängd olika implementeringsarrangemang vilka är styrelseskickets såsom medborgarna konkret möter det genom sina alltmer utsträckta kontakter och beroende av den offentliga sektorn. Mitt argument är att man kan förstå och analysera den institutionella variationen i genomförandeleddet utifrån legitimitetsaspekten. De olika implementeringsmodellerna som diskuterats ovan innebär alla att de nationella eller lokala parlamenten måste avstå en del av sin makt och styrningskapacitet. I den aktuella debatten har främst korporatismen kommit i beaktande.

Genom att koppla studiet av välfärdsstatens förvaltning till legitimitetsbegreppet bör det vara möjligt att överbygga den existerande klyftan mellan den generella statsvetenskapliga diskursen om styrelseskickets organisering och studiet av välfärdspolitikens administration. Istället för att existera som en avskild, tekniskt-administrativt orienterad, del av statskunskapen bör förvaltningsaspekterna inkorporeras i ett mera generellt grepp om den offentliga politikens rationalitet. Den vidare analysen bör rimligtvis koncentreras kring frågan om varför det inom olika politikområden existerar så olika krav på legitimitet i genomförandeleddet. Några av de förklaringsvariabler som redan förefaller viktiga springer ur den offentliga programverksamhetens struktur (innehåll, omfattning, inriktning, politiska centralitet, etc) medan andra bör hämtas ur förhållandena inom den samhällssektor mot vilken politiken riktar sig (sektorns aktörer och organisering, struktur, grad av intressekonflikter, ekonomiska styrka, etc).

Tabell 1. Modellsammanfattning.

| | <i>Byråkrati</i> | <i>Profession</i> | <i>Korporatism</i> | <i>Brukarinfl</i> | <i>Politisk repr</i> | <i>Slump</i> |
|------------------------------|------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------|------------------------|------------------------|
| <i>Legitimitetsgrund</i> | Generella regler | Kunskap | Intresse-gemenskap | Medstämmande | Allmänna och fria val | Lika chans |
| <i>Organisering</i> | Hierarisk | Kollegial | Partsamman-satt | Självför-valtning | Dualistisk | — |
| <i>Aktör</i> | Ämbetsman | Yrkesman | Ombudsman | Brukare | Politiker | Slumptals-generator |
| <i>Förutsätt-ning</i> | Precisa regler | Tillämpbar vetenskap | Monopoliserat intresse | Aktivt del-tagande | Representa-tivitet | Säkerhet |
| <i>Negativa konsekvenser</i> | Inflexi-bilitet | Negativ kår-anda | Särintressen | Intresse-skillnader | Politisk mani-pulation | Oförutse-barhet |
| <i>Positiva konsekvenser</i> | Förutse-barhet | Vetenskaplig rationalism | Inkorporering av opposition | Delaktighet | Politiskt ansvar | Statistisk sannolikhet |
| <i>Beslutstyp</i> | Regeltolk-ning | Professionell bedömning | Förhandling | Stormöte | Politisk bedömning | Lottdragning |

Referenser

- Anderson, C W, 1979, "The Place of Principles in Policy Analysis", i *American Political Science Review* 73.
- Anderson, P, 1974, *Linages of the Absolut State*. London: NLB.
- Beetham, D, 1985, *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Blankenburg, E & Schmid, G & Treiber, HP, 1976, "Legitimitäts- und Implementierungsprobleme aktiver Arbeitsmarktpolitik", i Ebbighausen, R (red): *Bürgerlicher Staat und Politische Legitimation*. Frankfurt a M: Surhkamp.
- Blomkvist, H, 1986, *Housing policy in a context of friends, followers and factions*. Stencil, Statsvetenskapliga inst, Uppsala.
- Bogason, P, 1985, *A Framework for Analysis of Regulatory Instruments*. Forskningsrapport. Köpenhamn. Institut for samfundsfag og forvaltning.
- Cawson, A, 1985, "Varieties of corporatism: the importance of the mesolevel in interest intermediation", i ds (red): *Organized Interests and the State*. London: Sage.
- Cawson, A, 1986, *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Blackwell.
- Cawson, A & Saunders, P, 1983, "Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle", i King, R (red): *Capital and Politics*. London: Routledge KP
- Connolly, W (red), 1984, *Legitimacy and the State*. Oxford: Basil Blackwell.
- Dahlberg-Larsen, J, 1984, *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad so?*. Köpenhamn: Akademisk forlag.
- Demokratin inom statsförvaltningen*, 1952. Sthlm: SAP.
- Fackföreningsrörelsen och välfärdsstaten*, 1986. Rapport till 1986 års LO-kongress. Sthlm: LO.
- Franzén, M, 1982, "Gatans disciplinering", i *Häftet i kritiska studier 15*.
- Friberg, L, 1973, *Styre i kristid. Studier i krisförvaltningens organisation och struktur 1939-45*. Sthlm: Allmänna förlaget.
- Goodwin, B, 1984, "Justice and the Lottery", i *Political Studies* 32.
- Grossman, V, 1986, *Liv och öde*. Sthlm: Norstedts.
- Habermas, J, 1984, "What does a Legitimation Crises mean today? Legitimation Problems in Late Capitalism", i Connolly, W (red): *Legitimacy and the State*. Oxford: Blackwell.
- Hadenius, A, 1986, *A Crisis of the Welfare State?*. Sthlm: Almqvist & Wiksell.
- Heckscher, G, 1946, *Staten och organisationerna*. Sthlm: KF:s förlag.
- Hellberg, I, 1978, *Studier i professionell organisation*. Lindome: Göteborgs Universitet.
- Hermansson, J m fl, 1985, *Riksdagen och de organiserade intressena*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hjern, B, 1983, "Förvaltnings- och implementeringsforskning", i *Statsvetenskaplig tidskrift* 86.
- Hviid-Nielsen, T, 1977, *Borgerskapets reformer og marxismen*. Aarhus. Pax modtryk.
- Hydén, H, 1983, *Ram eller lag*. Stockholm: Civildepartementet.
- Katz, E & Danet, B, 1973, "Introduction" i ds (red): *Bureaucracy and the Public*. New York: Basic Books.
- Knudsen, T, 1985, *Hvorfor gik det galt med bistandsloven*. Mimeo, Institut for Samfundsfag og Forvaltning, Köpenhamn.
- Källberg, S, 1969, *Rapport från en medelsvensk stad*. Sthlm: Pan/Norstedts.
- Ladberg, G, 1986, *Daghem och föräldrar*. Sthlm: Prisma.
- Lukes, S, 1977, *Essays in Social Theory*. New York: Columbia Univ Press.
- Lundberg, L, 1982, *Från lag till arbetsmiljö*. Malmö: Liber.
- Lundquist, L, 1971, *Förvaltningen i det politiska systemet*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, M, 1980, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mayntz, R, 1975, "Legitimacy and the Directive Capacity of the Political System", i Lindberg, LN et al (red): *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. Lexington, Mass: D C Heath.
- Mayntz, R, 1982, *The Changing Conditions of Effective Public Policy – A New Challenge for Policy Analysis*. Mimeo, Dep of Sociology, Univ of Cologne.
- Mellbourn, A, 1986, *Bortom det starka samhället*. Sthlm: Carlsson.
- Nilsson, T, 1985, *Från kamratföreningar till facklig rörelse. De svenska tjänstemännens organisationsutveckling 1900-1980*. Lund: Arkiv.
- Nordfors, L, 1985, *Makten, hälsan och vinsten*. Lund: Studentlitteratur.
- Offe, C, 1983, "Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State", i *Policy Sciences* 15.
- Offe, C, 1984, *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Offe, C, 1985, *Disorganized Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Offe, C & Wiesenthal, H, 1980, "Two logics of collective action", i Zeitlin, M (red): *Political Power and Social Theory I*. Greenwich, Conn: JAI Press.
- Olsen, J P, 1985, "Nyinstitusjonalismen og statsvitenskapen", i *Statsvetenskaplig tidskrift* 88.
- Olsen, J P, 1986, *Statsstyre og reformforslag*. Stencil, Institutt for administration og organisasjonsvitenskap, Bergen.
- Rothstein, B, 1985, "Managing the Welfare State: Lessons from Gustav Möller", i *Scandinavian Political Studies* 13.
- Rothstein, B, 1986, *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.
- SOU, *Statens offentliga utredningar*. Sthlm: Liber.
- Sabatier, P, 1986, "Top-down and Bottom-up approaches to Implementation Research", i *Journal of Public Policy* 6.
- Schaar, J H, 1984, "Legitimacy in the Modern State", i

- Connolly, W (red): *Legitimacy and the State*. Oxford: Blackwell.
- Schou, B, 1986, *Forsogsvirksomhed i den offentlige sektor. Baggrund og perspektiver*. Arbejdsrapport 1986/5. Institut for Samfundsfag og forvaltning. Köpenhamn.
- Schmitter, P C, 1981, "Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America", S (red): *Organizing Interest in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Sejersted, F, 1984, *Demokrati og retstat*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skocpol, T & Finegold, K, 1982, "State Capacity and Economic Intervention in the early New Deal", i *Political Science Quarterly* 97.
- Streeck, W & Schmitter, P C, 1985, "Community, market, state – and associations. The prospective contribution of interest governance to social order", i ds (red): *Private Interest Government*. London: Sage.
- Therborn, G, 1978, *What Does the Ruling Class Do When It Rules?* London: NLB.
- Therborn, G, 1986, "Karl Marx Returning. The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories", i *International Political Science Review* 7.
- Weber, M, 1919/1977, *Vetenskap och politik*. Göteborg: Korpen.
- Östergren, B. Intervju av förf 1984.