

Policyimplementering genom lag: Arbetsskadeförsäkringens tillämpning

Antoinette Hetzler

Rättssociologiska institutionen, Lunds universitet

Alltsedan rättssociologins uppbrott från de äldre och mer traditionellt inriktade vetenskaperna sociologi och rättsvetenskap, har forskare i ämnet främst intresserat sig för effekter av rättsliga reformer på samhället. Under skilda beteckningar, t ex "legal impact studies" (undersökningar av lagens verkningar), utvärderingsforskning, implementationsforskning, har den rättssociologiska vetenskapen byggt upp teorier och metoder som kan användas för att öka förståelsen av förhållandet mellan olika rättsliga åtgärder och samhällsutvecklingen.

En viktig del av den nya teoretiska ansatsen ligger i utvecklandet av ett nytt synsätt på rätten överhuvudtaget. Denna utveckling mot en ny syn på rätten, som kommer att ingående behandlas i det följande, har bland annat tagit sig uttryck i att flera forskare i olika länder oberoende av varandra har – utifrån ett makroperspektiv på samhället – utarbetat likartade modeller för förståelsen av den rättsliga utvecklingen i samhället i förhållande till en utvecklingsmodell för samhället i övriga hänseenden. (Nonet & Selznick 1978, Marshall 1965, Eder 1976, Rawls 1971). Två exempel på sådana modeller redovisas i tabellerna 1 och 2.

Modellerna skiljer sig mycket från varandra i utformning – inte minst i de två exempel som ges här – men i ett viktigt avseende liknar de varandra: de uppvisar en kunskap om rät-

tens starkare sammankoppling med de politiska processerna i samhället, och därmed med politisk policyformulering. En noggrann analys av samtliga modeller visar att den syn på rätten och dess förhållande till samhället som framträder mer eller mindre explicit antyder att rätten i dess tillämpning har kapacitet för och används till att formulera och iscensätta statsmaktens politiska mål. Detta ska inte tolkas som att teorin ersätts av praxis. De nya teorierna om rätten och samhället bör snarare uppfattas så, att i den skrivna lagen ersätts normgivning med vag policyformulering; den slutgiltiga policyutformningen överförs till tillämpningsskedet. Linjen mellan "law-in-action" och "law-in-the-books" suddas ut, och den förra får funktionen att vara den senare.

Detaljutformningen av policy görs alltså i rättstillämpningen, och förskjutningen är medveten. I tillämpningsprocessen frigörs idealen från det politiska språkets bojor, där realiserar politiska ambitioner; samhällsutvecklingen fortskrider. Såväl Klaus Eder som Nonet & Selznick beskriver det samtida samhället som ett övergångssamhälle, fångat mellan två idealtyper. Hos Eder finner vi det samtida samhället under rubriken "välfärdsstat", men med idéer från ett liberalkapitalistiskt skede. I Nonets & Selznicks modell kan vi identifiera dagens rättssystem både som autonomt och responsivt.

Rättssystemets utformning kan ses som en indikation på samhällets utvecklingsnivå. Nonet & Selznick har utvecklat en typologi över olika rättssystem: ett repressivt, ett autonomt och ett responsivt. Även om författarna är mycket försiktiga med att i sina arbeten använda typologin som en teori om samhällets utveckling, kan man från deras definitioner av olika rättssystem få fram olika typer av historiska samhällen. En vidare genomgång av andra arbeten av Nonet (1969) och Selznick (1969) visar tydligt att samhällsutvecklingen i vissa situationer ställer sådana krav på samhällets institutioner som gör det nödvändigt att förändra rätten för att garantera institutionsstrukturens överlevnad.

Det autonoma rättssystem som presenteras av Nonet & Selznick är en idealtyp som vi alla har i medvetande när vi tänker oss rättens funktion i samhället, i synnerhet när vi som rättssociologiska forskare vill undersöka lagens verkningar. Vanligen har vi använt oss av en modell som innebär att man försöker kartlägga skillnaderna mellan "law-in-the-books" och "law-in-action", och en sådan forskningsstrategi är kanske

Tabell 1 *Nonets och Selznicks typologi över rättsliga system*

RÄTTENS MÅL	REPRESSIV RÄTT	AUTONOM RÄTT	RESPENSIV RÄTT
LEGITIMITET	Ordning	Legitimation av den politiska makten	Kompetens (=förmåga till problemlösning)
NORMER	Raison d'état	Processuell korrekthet	Recell, innehållslig rättvisa
RÄTTLIG ARGUMENTERING	Grova och detaljerade, men binder de styrande svagt	Genomtänkta och utvecklade; avser att binda de styrande såväl som de styrda	Underordnade principer och policy
SKÖNSMÄSSIGHET	Ad hoc; opportunistisk och partikulär	Hårt bunden till lagreglerna; risk för formalism och legalism	Målinriktad; utvidgning av kognitiv kompetens
TVÅNG	Genomsyrar rättssystemet; opportunistisk	Begränsad av regler; snäv delegering	Utvidgad, men resultatorienterad
MORAL	Omfattande; få begränsningar	Kontrollerat genom rättsliga regleringar	Sökande efter alternativ, t ex positiva incitament
POLICY	Gruppmoral; rättslig moralism; "tvångsmoral"	Institutionell moral, dvs bygger på den rättsliga processens integritet	Civilmoral; "samarbetsmoral"
FÖRVÄNTNINGAR PÅ LAGLYDNAD	Rätten underordnad den politiska makten	Rätten "oberoende" av den politiska makten; maktdeining	Rättsliga och politiska strävanden sammanfaller; maktintegration
PARTICIPATION	Ovillkorliga; olydnad i sig bestraffas som trots	Avsteg från reglerna kan vara rättsligt motiverade, t ex för att pröva lagens giltighet	Olydnad bedöms i relation till dess konsekvenser; uppfattas som ifrågasättande av legitimitet
	Undergiven laglydnad; illojalt att kritisera	Begränsad av processregler; uppkomst av rättslig kritik	Vidgad genom integrering av rättsliga och sociala aktioner

Tabell 2 Klaus Eders typologi över former för politisk dominans

	ABSOLUTA STATEN	LIBERALIS- MENS STAT	VÄLFÄRDS- STATEN
Normativa grunder för politisk dominans	Ordning	Framsteg	Rättvisa
Legitimering av rättslig dominans finns hos	Kant	Mill	Rawls
Huvudlinjer i den gentemot det rådande systemet oppositionella, framåtsyftande moralen	Tanke-, yttrande- och föreningsfrihet	Idén om materiell välfärd	Idén om livskvalitet vägledande princip för den sociala organiseringen

motiverad vid undersökningar av samhällen med autonoma rättssystem eller av rättsregler med "autonom" karaktär.

Den nya synen på rättssystemets funktion i samhället och på dagens samhälle i dess helhet fordrar emellertid en ny strategi; med nya teorier följer nya metoder. Rättssystemet har genomgått en kraftig förändring under de senaste 50 åren; rättens form har förändrats, t ex i avseende på hur policy uttrycks i lagen; kategorin rättstillämpare har skiftat utseende - i allt mindre grad är det jurister i olika positioner som har att tillämpa lagen, istället har vi fått en stor grupp administratörer inom statlig och kommunal förvaltning som fattar rättsliga beslut och svarar för verkställighet. I ett samhälle som präglas av en stark stat, ett blandekonomiskt system och ett utvecklat socialpolitiskt program, kan rätten och dess effekter inte förstås i de teoretiska termer som var relevanta för ett statiskt samhälle, vars olika intressen kunde enas kring en dominerande kapitalistisk ekonomisk politik och vars rättssystem skulle legitimeras av rättvisa och likhet inför lagen för alla. Det är just i förändringen av samhället och den därmed sammanhängande förändringen av rättens funktion som en ny förståelse växer fram, just här möts nya teorier och metoder för undersökningar av rättsliga reformer. Rätten och policy är sammanflätade.

* * *

Sammanflätningen av rätten och policy gör att det blir viktigt att närmare analysera policy. Majone definierar policy på följande sätt:

Policies are characterized by a certain deliberate quality, a relative permanence, and the possibility of further development: they tend to become doctrines, directing future action and giving coherence to past actions. This gives policies an objective character which decisions do not possess. (Majone 1981:21)

Att en policy har ett klart och entydigt mål betyder inte enligt Majone att man med policy löser de problem som uppstår på vägen mot realiserandet av målet; policy är inte i sig konfliktlösande. Istället fungerar policyskapande organ utifrån en strategi som går ut på att överföra ett problem eller en konflikt till en annan nivå, med förhoppningen att problemet eller konflikten så småningom försvinner, i bästa fall genom att lösas på den nivån. Denna syn på policy och policyskapande får implikationer för utvärderingsforskning:

If policy problems are never solved but only shifted the object of evaluation cannot be discrete decisions or actions, but related sequences of decisions and actions, together with their behavioral, cognitive and ideological supports. A set of dispositions, theories, proposals, decisions and acts will form a recognizable policy, if they are held together by a central core of value commitments. (Majone 1981:20-21)

I ett sådant perspektiv är det inte olika rättsliga beslut och deras konsekvenser som kan ligga till grund för en utvärdering eller en undersökning av lagens verkningar. Objektet för en utvärderande undersökning blir istället en sekvens av beteenden i förhållande till en kärna - en "immune core".

Debate controversy and corrections are redirected on to the decisions and administrative arrangements that form the protective belt of the core. The effort to adapt the particular institutional embodiments of the programme to ever-changing economic, political, and technical conditions keeps the protective belt in constant flux, but such changes hardly affect the policy core. (Majone 1981:21)

Majones arbete är av central vikt för utvärderingsforskningen i det att han flyttar uppmärksamheten från den lagstiftande och policyformulerande myndigheten till den lagtillämpande och policyförverkligande myndigheten. Man måste emellertid ifrågasätta hans statiska idé om policy som en "immune core". Policykärnan kan, som Majone säger, ses som ett värde, omgivet och skyddat av ett administrativt system; man måste

dock göra klart att detta system har möjlighet att ge policyn dess mening, dess dagliga betydelse. Steinberger har påpekat att det administrativa systemets funktion i förhållande till policy inte är att bevara ett *självkligt* värde, men också att ge policyn dess innehåll.

Even when these things are somehow "spelled-out" in the policy, there can – indeed must – be interpretation and re-interpretation. Thus the meaning of a policy can only be something which has been attached to it by the various participants in the policy process. (Steinberger 1981:31)

Det finns alltså en risk att det administrativa systemets roll att skydda policyns centrala värde också innebär att policykärnan isoleras från lagstiftaren, som har till uppgift att övervaka policyutvecklingen och eventuellt korrigera en felaktig tillämpningspraxis. Frågan blir därför hur man i en sådan situation får tillgång till policyutvecklingen, med policy och rätten sammanflätad och med en tolkning av policy som inte står i överensstämmelse med lagstiftarens politiska mål.

Skillnaden mellan "law-in-the-books" och "law-in-action" kan i detta sammanhang sägas motsvaras av skillnaden mellan policyutvecklingen inom den lagstiftande sfären och policyutvecklingen inom de administrativa myndigheternas verksamhetsområde. Analyser av denna senare skillnad erbjuder dock en rad metodologiska problem; framför allt är det oftast svårt – om inte omöjligt – att avläsa en "korrekt" policylinje ur lagens förarbeten.

Utvärderingsforskningen måste mot denna bakgrund ta sikte på samspelet inom ett policyområde, inom förvaltningsorganisationer och mellan organisationen och omgivningen, det samspel vars mål är problemlösning, och relatera det till hur utvecklingen av den rättsliga tillämpningen av en lagstiftning påverkar bevarandet och/eller omtolkningen av policykärnan.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att samhällsutvecklingen, liksom utvecklingen av samhällets rättssystem har skapat en situation i vilken public policy i dess politiska form blivi mer principiell och mindre påtaglig. Rättssystemet har fått ökad betydelse för att föra ut, kommunicera, public policy genom att den ges formen av en lag, och framför allt i lagar av typen ramlagar. Konkretiseringen av de ideologiska eller politiska ambitioner som uttrycks i en policy har därför kommit att läggas på lagtillämpande myndigheter, som i allt mindre ut-

sträckning utgörs av jurister av olika typer utan istället av administratörer i den offentliga institutionsstrukturen. Public policy har flätats samman med rätten, samtidigt som realiseringen av olika politiska mål kommit att bli beroende av institutionsstrukturens funktionssätt.

För att i denna situation framgångsrikt kunna utvärdera utfallet av en policy och dess realiserande, måste modellerna för implementationsforskningen ändras.

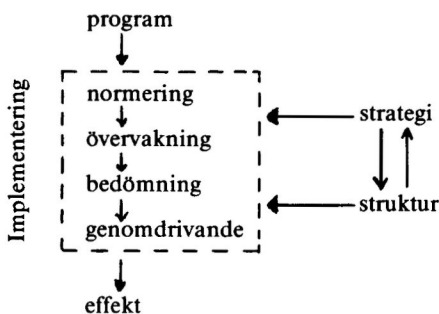
* * *

En vanlig modell för analys och utvärdering av implementeringsprocessen kan man hitta i Lars Lundbergs (1982) studie över implementeringen av den nya arbetsmiljölagen i Sverige.

I Lundbergs modell representeras rätten av begreppet "normering". Rätten återspeglar samhällets mål, eller policy, som finns i begreppet "program". Rätten ses i detta perspektivet som entydig, en rättstyp som vi hos Nonet & Selznick finner i det autonoma rättssystemet. Utvärderingen blir en enkel jämförelse mellan program och effekt. Ett problem med forskningen enligt denna typ av modell är att man nästan alltid finner att programmet inte haft någon effekt. Detta kallar Majone "the little effect phenomenon" (Majone 1981:21, Weiss 1975:13-25). En sådan "little effect" kan förväntas när forskaren fokuserar på effekt; enligt Majone måste undersökningen i sådana fall kompletteras med en genomgång av processen och en omdefiniering av objektet för utvärdering (Majone 1981:21).

En analysmodell som tar hänsyn till det förändrade förhållandet mellan policy och rättssystemet måste lägga tyngdpunkten på den lagtillämpande myndigheten, och beslutspro-

Diagram 1 *Modell för implementationsforskning*



cessen inom den, vare sig denna är en domstol eller en offentlig förvaltningsmyndighet, ty det är i den instansen som policykärnan förvaltas, det är där policy ges den utformning som så småningom ska föras ut och realiseras till verklig förändring.

Först med denna insikt, först med en förståelse för de förhållanden under vilka policy omsätts till verklig, faktisk förändring, kan vår förståelse för implementationsforskningen utvecklas och förändras. Beslutsprocessen är ett viktigt objekt för studium i detta nya perspektiv, men den är inte ensam avgörande för implementationens framgång eller misslyckande. Bevarandet och/eller förändringen av de ursprungliga värdena i policykärnan trots systemets totala anpassning i förhållande till ekonomiska, politiska och tekniska förändringar i samhället, måste analyseras ingående.

Jag ska i det följande redovisa för ett implementationsforskningsprojekt, en undersökning av lagen om arbetsskadeförsäkring (1976:380) och dra slutsatser i enlighet med diskussionen om rättens förändrade roll i samhället, policyutformning i praxis och beslutsprocessen.

Arbetsskadeförsäkringen – bakgrund och policy

När lagen om arbetsskadeförsäkring antogs av riksdagen 1976 innebar den en milstolpe, såväl arbetsrättsligt som socialpolitiskt. Arbetsrättsligt, eftersom arbetsskadebegreppet genom en *allmän regel* vidgades till att omfatta praktiskt taget alla typer av besvär förutsatt att de kan relateras till någon form av skadlig inverkan i arbetet och att inte övervägande skäl talar mot ett samband mellan besvär och skadlig inverkan. Socialpolitiskt, eftersom vidgningen av arbetsskadebegreppet innebär en väsentlig rättslig förstärkning av förvärvsarbetandes rätt till kompensation för inkomstbortfall till följd av skador uppkomna i eller resulterande från arbetet.

Med den nya lagen decentraliserades dessutom beslutsprocessen från riks-försäkringsverket till landets försäkringskassor, i syfte att föra beslutsfattandet närmare de berörda individerna.

Hur har då lagen fungerat? Har den policy som uttrycktes i lagen och dess förarbeten förverkligats i praktiken?

Den svenska arbetarrörelsen har under 1900-talet, i kraft av sin enighet och styrka såväl fackligt som politiskt, kunnat driva fram avtal och lagar som åtminstone på papperet ger långtgående ekonomiska garantier för individer som till följd av nedsatt arbetsförmåga helt eller delvis förlorat försörjningsförmågan. Dessa garantier, eller rättigheter, för individen att få försörjningen tryggad genom samhällets försorg, och de värden som ligger inbakade i denna policy, har i mycket liten utsträckning varit föremål för forskning i utvärderande syfte, forskning som tar fasta på föreställningar kring de aktuella avtalens och lagarnas effektivitet i termer av om den institutionsstruktur som ansvarar för deras tillämpning i praxis lyckats uppfylla de fastställda målen.

Forskningsprojektet "Ekonomisk kompensation för nedsatt arbetsförmåga" initierades mot bakgrund av just denna brist på utvärderande studier. Målet är att genom detaljerade studier av tillämpningen av dels lagen om förtidspension, dels lagen om arbetsskadeförsäkring, utreda om rättspraxisutvecklingen för dessa lagrum motsvarar och realiserar de policyvärden som lagen avser att uttrycka, och om inte, varför. Resultatet av undersökningen ska därefter kunna ligga till grund för eventuella förändringar av beslutsprocessen eller för vidtagande av andra åtgärder i tillämpningsledet från lagstiftarens eller tillämpningsmyndighetens sida.

Dessutom ska forskningsresultaten kunna bidra till att göra arbetstagarna och deras organisationer medvetna om de problem som finns inbyggda i institutionsstrukturen som omger de rättsliga processer som föregår utgivandet av ekonomisk kompensation för nedsatt arbetsförmåga.

Det material som presenteras här bygger på en rapport från projektet där hittills framkomna resultat från undersökningen presenteras (Hetzler & Eriksson 1982).

Projektets uppläggning

Tyngdpunkten i projektet ligger vid en undersökning av 1976 års lag om arbetsskadeförsäkring. Reformen innebar att i stort sett alla tänkbara skador och besvär som kan sägas härröra från arbetet ska betraktas som arbetsskada. Den som skadats kan därigenom få en bättre kompensation än vanlig sjukpenning,

nämligen full ersättning för inkomstbortfall, och få alla eventuella sjukvårdskostnader betalda.

Forskningen har koncentrerats på vissa aspekter av den nya lagens konsekvenser och på de förvaltningsmyndigheter som ansvarar för den slutgiltiga policyutformningen.

- I hur stor utsträckning har vidgningen av arbetsskadebegreppet slagit igenom? I hur stor utsträckning blir de nya typer av arbetsskador/sjukdomar som lagen avser att täcka in – främst rygg- och ledbesvär och olika slag av psykiska besvär – godkända som arbetsskador?
- I och med den nya lagen har beslutsprocessen i arbetsskadeärenden decentraliserats från riksförsäkringsverket till de regionala försäkringskasskontoren. Vilken betydelse har detta haft i termer av likhet inför lagen? Blir samma skada/sjukdom som avslås i ett län godkänd i ett annat?
- Besvär som uppkommer av annan skadlig inverkan i arbetet än olycksfall, s k arbetssjukdomar, ska avgöras i pensionsdelegationerna, lekmanaförsamlingar knutna till försäkringskassan, vilkas främsta uppgift tidigare varit att avgöra förtidspensionsärenden. Anledningen till detta sägs vara arbetssjukdomsärendenas delikata karaktär som ställer krav på en kvalificerad behandling. Olycksfallsärenden avgörs däremot genom tjänstemannabeslut. Hur fungerar då pensionsdelegationerna? Vilken inverkan har delegationernas sammansättning – med läkare, arbetslivs- och samhällsrepresentanter – på beslutsgången i arbetssjukdomsärenden?
- Utformningen av beslutsprocessen lägger ett stort ansvar på läkarvetenskapen och läkarkåren när det gäller att avgöra om en skada eller sjukdom har sitt ursprung i arbetet. Hur rimmar detta med den förhärskande idén inom den medicinska vetenskapen idag, nämligen att det alltid finns ett stort antal orsaker till en sjukdom, ett s k multifaktoriellt synsätt? Vad betyder det om läkarna vägrar att reducera orsaksanalysen till ett förenklat kausalsamband, om a så b? Hur stor vikt fäster utredare och beslutsfattare inom försäkringskassan vid läkarnas synpunkter?
- Vid utredning av ett arbetssjukdomsärende är vanligen fler än en läkare inblandad. Hur väljs dessa läkare ut? Har läkare med olika institutionell anknytning till sjukvården samma trovärdighet i försäkringskassans ögon? Två centrala läkar-

kategorier här är företagsläkare och förtroendeläkare. Den senare gruppen utgörs av ansedda läkare som knutits till försäkringskassan som fristående konsulter. Undersökningen visar hur olika läkarkategoriernas åsikter om ett ärende slår igenom i besluten i ärendet.

- Pensionsdelegationernas beslutsunderlag utgörs av försäkringskassans utredning i varje ärende. Hur påverkas beslutet av utredningens kvalitet? Kan sättet att föra fram olika aspekter av ett ärende påverka beslutet i en viss riktning?

Forskningsresultat

Vidgning av skadebegreppet

Under den aktuella perioden avgjordes ca 2 400 ansökningar om arbetsskada från annan skadlig inverkan i arbetet än olycksfall. Antalet godkända arbetssjukdomar var ca 1400, eller 58%. För skador av typ asbestlunga, bullerskada och eksem var godkännandefrekvensen 85-95%. För de i dessa sammanhang "nya" skadetyperna godkändes betydligt färre. Rygg- och ledbesvär, den antalsmässigt största sjukdomskategorin, godkändes i blott 30% av fallen, psykiska sjukdomar i så lite som 16%. Även i jämförelse med andra belastningssjukdomar, dit rygg- och ledbesvär räknas, är avslagsfrekvensen högre för denna kategori. Tendinit, epicondylit och myalgi, de övriga belastningssjukdomarna, godkänns i 50-70% av fallen.

Slutsatsen på det här stadiet av undersökningen blir därför att de nya tankegångarna i lagen inte slagit igenom fullt ut, utan att man i beslutsprocessen fortfarande tillämpar den arbetsskadesyn som gällde under den gamla yrkesskadestiftningens tid. Fortsatta undersökningar bör kunna ge svar på om detta är ett övergångsproblem eller ett djupare liggande, strukturellt problem.

Decentralisering av beslutsprocessen

Undersökningen visar klart och tydligt att likartade arbetsskador behandlas olika i olika försäkringskassor. Jämförelser mellan olika försäkringskassor för vissa sjukdomskategorier pekar på alarmerande skillnader i bedömningen; särskilt utbrett och allvarligt är det inom kategorin rygg- och ledbesvär. För att kontrollera tillförlitligheten i dessa resultat har det i undersökningen gjorts en närmare analys av sjukvårdspers-

sonal med rygg- och ledsador. Denna analys har förstärkt bilden av ett stort mått av rättsosäkerhet och olikhet inför lagen.

Det ligger en stor risk i en decentralisering av beslutsprocessen, så mycket mer som lagen i sig ger mycket allmänna anvisningar rörande tillämpningen av bestämmelserna. Å andra sidan ligger styrkan hos den nuvarande lagstiftningen i hög grad i det allmänna, nämligen skadebegreppet. Studier av förarbeten och kommentarer till lagen visar att lagstiftaren underskattat konsekvenserna av decentraliseringen, och sålunda inte byggt in mekanismer i syfte att underlätta framväxten av en enhetlig bedömning. Man förlitar sig dels på att riksförsäkringsverket i sin normala funktion som tillsynsmyndighet ska kunna ge kassorna den vägledning som de förväntades behöva, dels, i traditionell rättsvetenskaplig anda, på att överklaganden till och avgöranden i högre instanser så småningom ska lägga grunden för en enhetlig rättspraxis. Med facit i hand kan man konstatera att de första domarna från Försäkringsöverdomstolen i arbetssjukdomsärenden kommer först nu, 3-4 år efter lagens ikraftträdande. En rimlig hypotes är att försäkringskassornas praxis redan är så fastlagd att det nu blir svårt att ändra den.

Det förefaller motiverat att redan i det här skedet diskutera möjliga åtgärder i riktning mot en enhetligare bedömning. Sådana åtgärder bör framför allt sättas in i tillämpningsledet, i form av information och internutbildning. Att, som gjorts bl a i en motion till riksdagen, lägga skulden på lagen får anses vara förhastat och ogenomtänkt.

Beslut i pensionsdelegationen

Med ovanstående spørsmål sammanhänger frågan om beslutsfattaren i arbetssjukdomsärenden, pensionsdelegationen, och dess roll och funktion i beslutsprocessen. Pensionsdelegationen beslutar på grundval av en utredning utförd av kassans utredningstjänstemän samt ett förslag till beslut lagt av en tjänsteman som samtidigt är föredragande i delegationen. Utredningen tillställs delegationsledamöterna ca en vecka före sammanträdet. Ett delegationssammanträde varar ca 2-3 timmar och under denna tid avgörs ett åttiotal ärenden. Utifrån hypotesen att beslutsprocessen knappast medger diskussion om enskilda ärenden undersöktes i hur stor utsträckning delegationens beslut överensstämmer med tjänstemannaförslaget. Man finner en helt entydig bild, där huvuddraget är att delega-

tionen följer kassans förslag till beslut. Detta är fallet i drygt 96% av de undersökta ärendena. En genomgång av de ärenden där överensstämmelse inte förelåg, knappt 4%, gav inga ledtrådar för en förståelse av detta fenomen.

Dessa resultat måste betraktas som mycket anmärkningsvärda. Av förarbetena framgår att lagstiftaren uppfattar frågan om orsakssamband mellan en skada/sjukdom och arbetet som så känsligt att det kräver den kvalificerade handläggning som endast pensionsdelegationen, en lekmanaförsamling med bl a arbetslivs- och samhällsrepresentanter, kan erbjuda. Sedan visar det sig att delegationen i själva verket drar mycket lite nytta av sin samlade kompetens, man nöjer sig med att upphöja tjänstemannaförslaget till beslut. Vad har då hänt? Varför denna utveckling?

Det är sannolikt att den uppkomna situationen bara är en fortsättning på det förhållande som rådde i delegationerna innan de fick till uppgift att också avgöra arbetssjukdoms-ärenden. Pensionsdelegationerna hade då i femton år avgjort ansökningar för förtidspension. Den praxis som genom åren uppkommit i pensionsärenden av olika slag, och som kanske lett till att delegationerna och kassans föredragande vid en tidpunkt uppnått ett slags samstämmighet vid olika typer av ärenden, hade så småningom lett till en praxis vars substans utgjordes av ett obetingat förtroende från delegationernas sida gentemot försäkringskassans utredare och handläggare. Redan en undersökning om förtidspensioneringen 1978, delvis inom ramen för detta projekt, visar på detta, och de nu aktuella forskningsresultaten pekar entydigt i den riktningen. En grundlig insikt i sociologisk forskning och teori ger vid handen att detta inte är ägnat att förvåna.

Ovan redovisade fynd rörande pensionsdelegationernas roll och funktion bör stämma till eftertanke, och ge upphov till en förutsättningslös diskussion om utformningen av beslutsprocessen i arbetssjukdomsärenden.

Läkarnas roll i beslutsprocessen

Läkarutlåtandet är ett obligatoriskt inslag i utredningen av ett arbetssjukdomsärende. Ofta förekommer dock att både en andre och en tredje läkare ombeds yttra sig över frågan om samband mellan skada och arbete. Den förste läkaren är dock av speciellt intresse, eftersom han vanligen är den som först konfronteras med personen och skadan, kanske har han haft

kontakt med patienten tidigare, eller kanske han som är fallet med företagsläkare har en ingående kännedom om patientens arbetsmiljö. Andre- och tredjeläkaren utgörs vanligen av medicinsk specialist typ röntgenläkare, av konsultläkare eller av försäkringskassans förtroendeläkare. Dessa läkare träffar sällan eller aldrig patienten, även om de, som är fallet med yrkesmedicinska specialister, kan ha en ingående teoretisk kunskap om den typ av skada som är aktuell. Försteläkarens uppfattning av ett ärende får dock anses särskilt intressant. Inom ramen för forskningsprojektet har därför företagits en ingående studie av försteläkarens bedömning av sambandet mellan sjukdom och arbete för vissa sjukdomstyper, relaterat till beslutet i respektive ärende.

Studien visar för det första att försteläkarna i stor utsträckning är obenägna att efterkomma kravet på att de ska ha en uppfattning i frågan om orsakssamband. I ca en tredjedel av samtliga ärenden underlåter de att ta ställning. När det gäller enbart de s k "nya" sjukdomsslagen stiger denna andel till ca 50%. För det andra finns det i undersökningsmaterialet gott om exempel på att denna underlåtenhet kan botten i ett missnöje med lagen och det förenklade synsätt på den medicinska vetenskapen som där kommer till uttryck. För det tredje tycks läkarnas ovilja att ta ställning inte bero på begränsade kunskaper om arbetsmiljön, även om kunskapen troligen är begränsad. Därtill kommer att delegationen, som på intet sätt följer försteläkarens uppfattning i sambandsfrågan, tycks uppfatta en underlåtenhet att ta ställning som skäl till att avslå ett ärende.

De här undersökningsresultaten bör innebära att beslutsfattaren inte får den vägledning av läkarvetenskapen som förut-sattes i förarbetena till lagen. Avsaknaden av medicinsk sakkunskap leder till att den medicinska bedömningen i ett stort antal ärenden överlämnas till utredningstjänstemän och delegationsledamöter, vilket troligen präglar resultatet av prövningarna i pensionsdelegationerna under den undersökta perioden.

I en delstudie av de intygsskrivande läkarnas institutionsanknytning i förhållande till deras bedömning av orsakssambandet och beslutet i ett ärende ges en uttömmande bild av olika läkargruppers syn på begreppet arbetsskada och på försäkringskassans och pensionsdelegationens bedömning av olika läkares trovärdighet.

De mest intressanta fynden från denna studie gäller skillna-

derna mellan företagsläkare och förtroendeläkare. Redan dessa båda läkargrupper var för sig speciella relation till arbets-sjukdomsproblematiken antyder detta. Företagsläkaren har en i sådana här sammanhang unik position, i det att han ofta är väl insatt i såväl patientens hälsotillstånd som hans arbetsmiljö och de skaderisker som finns i den. Förtroendeläkaren å andra sidan har aldrig träffat patienten när han utlåter sig om orsaks-sambandet mellan den aktuella skadan och arbetet. Till ytter-mera visso finns det inga tecken på att förtroendeläkaren gör en undersökning av patientens arbetsmiljö. Förtroendeläkarens funktion är att för kassans räkning slutgiltigt avgöra om en skada är att betrakta som en arbetsskada.

Studien visar att förtroendeläkaren i två tredjedelar av de fall där han är inkopplad gör bedömningen att samband ej föreligger mellan arbete och skada. Han tar ställning för ett samband i en tredjedel av fallen. Med företagsläkarna förhåller det sig annorlunda. Liksom andra från kassan fristående läkargrupper tenderar de att undvika att ta ställning till sambandsfrågan i ett stort antal ärenden, närmare bestämt en tredjedel av ärendena. I bortemot hälften av fallen bedöms samband föreligga, och endast i ca 9% av fallen anses samband ej föreligga. Räknar man för företagsläkarna bort de ärenden där sambandsfrågan ej diskuteras, bedöms samband föreligga i inte mindre än 75% av fallen.

När det gäller dessa båda läkargrupperns möjlighet att påverka pensionsdelegationens beslut i ett ärende, är det uppenbart att förtroendeläkaren åtnjuter stort förtroende, vilket är särskilt tydligt i rygg- och ledärenden. Företagsläkarna har betydligt svårare att få gehör för sina synpunkter. Läkarnas attityder till prövningsförfarandet i arbetssjukdomsärenden kräver en noggrannare och fördjupad undersökning. Dessutom bör förtroendeläkarinstitutet bli föremål för översyn och utvärdering.

Beslutsunderlagets kvalitet

Den nya arbetsskadelagen har gett upphov till en explosions-artad ökning av antalet anmälningar om arbetsskada. Det är tydligt att en sådan utveckling inte var förutsedd, och personal-brist på kassornas utredningsavdelningar blev en av konsekvenserna. Detta torde rimligen ha påverkat utredningens kvalitet under den aktuella perioden, och genom en avancerad

dataanalys undersöktes om olika aspekter på utredningen i ett ärende inverkar-på utfallet av prövningen.

En närmare undersökning av tre aspekter på utredningen visar att närvaron eller frånvaron av viss information verkligen har en effekt på beslutet i ett ärende. Det gäller för det första arbetsplatsutredningen, som kan tillgå på flera olika sätt, från ett besök av kassans utredare på den aktuella arbetsplatsen till en kortfattad beskrivning baserad på den försäkrades uppgifter eller efter samtal med arbetsgivare eller skyddsombud. Sannolikheten är betydligt större för att en skada ska godkännas som arbetsskada om utredaren besökt arbetsplatsen och studerat arbetsmiljön på nära håll. För det andra gäller det enigheten mellan läkarna i de fall där mer än en läkare uttalat sig. Oenighet i uppfattningen leder nästan automatiskt till avslag. För det tredje gäller det om det finns motstridiga uppgifter i utredningsmaterialet rörande den försäkrades arbetsmiljö. Om så är fallet, t ex om den försäkrades egen version ifrågasätts av exempelvis arbetsgivaren, är sannolikheten hög för att ärendet ska avslås i delegationen.

För denna del av undersökningen gäller att alla slutsatser måste anses preliminära, främst till följd av att antalet ärenden i undersökningen är ganska begränsat. De förhållanden som redovisas ovan är dock riktiga utifrån undersökningens förutsättningar, men den fortsatta analysen av kontrollpopulationen, som är ca 4 gånger så stor, kommer att ge ett bättre underlag för förslag till åtgärder.

Konklusion

Jag har i denna artikel velat visa att implementationsforskningen idag, i ljuset av en ny syn på förhållandet mellan samhälle och rättssystem, måste bryta nya vägar för analysen och utvärderingen av policy och policyskapande åtgärder. Jag har framför allt understrukit vikten av att ta in de rättstillämpande myndigheternas beteenden i bilden, för att på så sätt öka förståelsen av varför en viss policy lyckas eller misslyckas, eller kanske får en annan utformning än den avsedda.

Som ett exempel på forskning som tar hänsyn till denna aspekt har jag valt ett projekt rörande lagen om arbetsskadeförsäkringen. I redovisningen av vissa forskningsresultat har jag fokuserat på just tillämpningsledet, och påvisat uppenbara

strukturella brister i tillämpningen av en lag vars policybudskap genom historiska analyser och analyser av förarbeten kunnat friläggas och klart definieras, på ett i dessa sammanhang ovanligt entydigt sätt.

Genom kombination av en analys av beslutsprocessen i arbetsskadeärenden med en analys av de institutioner i vilka beslutsprocessen äger rum, har bl a en viktig aspekt på problemet rörande institutionsstrukturens inverkan på lagens verkningar blivit uppenbar, en aspekt som finns inbyggd i försäkringskasssystemet. I varje större organisation, t ex offentlig myndighet eller företag, finns legitimitet - helt enkelt en beslutsordning. Det finns etablerade och allmänt accepterade rutiner i alla led, vilket naturligtvis är nödvändigt för att organisationen ska kunna upprätthålla en viss effektivitetsnivå. *Knyter man så ett rättsligt beslutsförfarande till en organisationsstruktur med väl inarbetad beslutsordning, måste man noga överväga om det är förenligt med organisationens mål och metoder.* Man kan då finna att beslut på tjänstemannanivå inte tillfredsställer lagens krav på kvalificerad behandling av ett ärende, varför man skapar en särskild grupp inom organisationen med ansvar för sådana, mer kvalificerade, ställningstaganden. *En sådan grupp tenderar emellertid att etablera en praxis som överensstämmer med den överordnade organisationens - de är ju ömsesidigt beroende av varandra.* När, som i detta fallet, försäkringskassan har en praxis som innebär att förtroendeläkare haft och har stort inflytande i beslutsprocessen på tjänstemannanivå, får förtroendeläkaren samma funktion för sidoorganet - pensionsdelegationen. Poängen med denna observation är att visa att om beslutsordningen i båda fallen förutsätter en liknande procedur, tenderar det att leda till att besluten i den särskilda gruppen blir identiska med tjänstemannabesluten. Såväl policyn som dess implementering får sålunda i realiteten ett annat utseende än det av statsmakten avsedda, vilket kan, som i det aktuella fallet, få stora konsekvenser för hur den aktuella policyn förverkligas.

Det är förvisso inte lätt att värdera den beskrivna situationen i termer av värden som policykärnan rymmer. På frågan om policyn rörande ekonomisk kompensation för nedsatt arbetsförmåga till följd av arbetsskada bevarats i den utformning den fått inom institutionsstrukturen måste man svara ja. Finns det då några problem i implementationen som verkar i motsatt riktning mot den avsedda? Också här blir svaret ja. Här är det

förvisso inte lagen som har misslyckats; inte heller kan policykärnan sägas stå i alltför stor opposition mot den allmänna moraliska opinionen. Analysmodellen som använts här visar tydligt att det är inom institutionsstrukturen, vars uppgift det är att svara för implementationen, som felet ligger. Analysen kan visa var problemen finns, och ge anvisningar om vilken typ av åtgärder som kan vidtagas i syfte att korrigera och förstärka implementationen. Problem som likhet inför lagen, lekmanens roll i beslutsprocessen, experters roll och deras förhållande till olika institutioner kan friläggas och åtgärdas.

På detta sätt kan rättssociologisk analys berika implementationsforskningen, såväl teoretiskt som metodologiskt.

Referenser

- Eder, K. "Collective Learning Processes and Social Evolution" i *Tidskrift för Rättssociologi* 1/1983
- Hetzler, A., Eriksson, K. E. *Beslutsprocessen i arbetssjukdomsärenden* Lund: EKNA Förlag 1982
- Lundberg, L. *Från lag till arbetsmiljö* Stockholm: LiberFörlag 1982
- Majone, G. "Policies as Theories", in *Policy Studies Annual Review* (ed. I. L. Horowitz) London: Sage Publications 1981
- Marshall, T. H. *Social Policy* London: Hutchinson 1965
- Nonet, Ph. *Administrative Justice: Advocacy and Change in a Government Agency* New York: Russel Sage 1969
- Nonet, Ph., Selznick, Ph. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* New York: Harper & Row 1978
- Rawls, J. *A Theory of Justice* Oxford: Oxford University Press 1971
- Selznick, Ph. (with Ph. Nonet and H. Vollmer) *Law, Society and Industrial Justice* New York: Russel Sage 1969
- Steinberger, P. J. "Typologies of Public Policy: Meaning Construction and the Policy Process" in *Policy Studies Annual review* (ed I. L. Horowitz) London: Sage publications 1981
- Weiss, C. "Evaluation Research in the Political Context" in *Handbook of Evaluation Research* (eds Struening, E & Guttentag, M) Vol 1. London: Sage Publications 1975