

Reglering av arbetsmiljön – formalia, praxis och teori

Lars Lundberg

Industrig. 18, 5, 112 46 Stockholm

Inledning

Regulativa program ges vanligen vissa typiska egenskaper; en central källa (staten, central myndighet) utfärdar normer (lagar, föreskrifter) som skall styra beteendet hos en målgrupp (individer, företag m m). Efterlevnaden kontrolleras av en myndighet. Denna enkla modell kan härledas från Webers idealtypiska byråkrati. Inom organisationsteorin har man visat på modellens brister och på hur den i praktiskt tillämpning företer stora avvikelser från idealet (jfr litteraturgenomgången i March & Simon, 1958, kap 3). Inom policy-forskningen finns en egen tradition inriktad på regulativa myndigheter, som till stor del präglats av Bernsteins (1955) pessimistiska förutsägelser om sådana myndigheters gradvisa förfall.¹ Bland rättssociologiska studier på området är det främsta svenska exemplet Per Stjernquists *Laws in the Forests* (1973).

Under det senaste decenniet har en ny forskningsinriktning – implementeringsforskningen – givit viktiga bidrag till vår kunskap om regulativa program och myndigheter. Även om den på området "klassiska" studien (Pressman & Wildavsky, 1973) handlade om ett subventionsprogram, så har de regulativa programmen upptagit huvudintresset.² Denna forskning har, analogt med den nyss refererade organisationsforskningen,

kastat nytt ljus på de regulativa programmens funktionssätt, programmen i sig, myndigheternas beteende och på den politiska styrningen överhuvudtaget.

I den här artikeln skall jag huvudsakligen uppehålla mig vid regleringen av arbetsmiljön. Utgångspunkten är ett större forskningsprojekt, som avrapporterats i Lundberg (1982).³

Förutom att avhandla spörsmål som direkt relaterar till arbetsmiljöns reglering skall jag också vidga synfältet en del genom att ta upp ett antal aspekter som ligger på ett mer generellt plan. Dessa anknyter både till utvecklingen inom implemteringsforskningen och till reaktioner jag fått från myndigheter, organisationer och forskarkollegor efter projektets avslutande.

Arbetsmiljöns formella reglering

Regleringen av arbetsmiljön har en lång historia som går tillbaka till den tidiga industrialismens mardrömslika förhållanden med barnarbete, omänskliga arbetstider, smuts och gifter.⁴ Länge var det dock så gott som uteslutande barnarbete och arbetstider som berördes av legala regler i verklig mening. Därför är det en anakronism när man som exempelvis Gustavsen & Hunnius (1981) talar om "den *traditionella* regelstrategin" som en av två reformstrategier som bygger upp modern arbetsmiljölagstiftning. (Den andra är satsningen på lokal verksamhet). Den uppsjö av regler om arbetsmiljöns olika delområden - buller, kemiska ämnen, ensamarbete, farliga maskiner, personalutrymmen, för att bara ge några exempel - är en 1970-talsföreteelse.

Med början i 1960-talets sista år har arbetsmiljön varit föremål för ett intensivt reformarbete. Detta följde i spåren på debatten om den yttre miljön. Även om de politiska insatserna kom att skilja sig åt mellan dessa bägge politikområden (t ex subventioner för yttre miljön men inte för arbetsmiljön) så låg en likhet i normtänkandet, som dock fick ett mycket större genomslag på arbetsmiljöområdet. På det idémässiga planet kan man se hur ekologibegreppet kom att återspeglas i den helhetssyn på arbetsmiljön som blev mode.

Sitt konkreta uttryck fick normtänkandet - eller regelstrategin - på flera sätt. Myndigheternas sanktionsinstrument (förbud och föreläggande) förstärktes genom lagändringar 1974. Ut-

givningen av normer, s k anvisningar, ökade dramatiskt i takt. Anvisningarnas juridiska status är rådgivande, men deras framtoning är ägnad att väcka förvirring om detta faktum. Arbetarskyddsstyrelsen (ASS) och Yrkesinspektionen (YI) byggdes ut mycket kraftigt och mer än trefaldigade personalstyrkan, inklusive kåren av yrkesinspektörer. Ett huvudnummer i regelstrategin var den befogenhet som ASS fick i och med Arbetmiljölagen (AML) 1978 att utfärda bindande föreskrifter om miljön. Reglerna skulle inte som tidigare vara rådgivande. Det skulle nu vara ett lagbrott enbart att överträda dem och inte såsom tidigare ett lagbrott först då arbetsgivaren inte efterlever ett till sanktion knutet krav från tillsynsmyndigheten. ASS fick också rätt att utfärda straffkopplade föreskrifter, vilkas överträdelse direkt kunde anmälas till åtal. Befogenheterna gjordes mer vittgående än eljest brukligt, genom att ASS slapp underställa regeringen nya föreskrifter.

ASS är central tillsynsmyndighet. Den har knappt 600 anställda, uppdelade på tre avdelningar: tillsynsavdelning, forskningsavdelning och administrativ avdelning. Den förstnämnda svarar för huvuddelen av normeringsarbetet. YI är uppdelad på 19 distrikt. Kärnan i YI är yrkesinspektörerna, omkring 430 till antalet och till allra största delen med teknisk utbildning. Bland YIs uppgifter nämns uttryckligen att vaka över att gällande regler efterlevs.

Den formella - eller snarare officiella - handläggningen av ett tillsynsärende ser ut som följer: Inspektören konstaterar vid inspektion ute på arbetsplatsen brister i miljön. Krav på förbättring riktas mot arbetsgivaren i ett *inspektionsmeddelande*, som inte är bindande. Konstateras vid uppföljningsbesök att bristerna kvarstår, så kan tonen skärpas med *hot* om sanktion. Hjälper inte detta beslutar yrkesinspektionsnämnden, ett regionalt, partssammansatt organ, om *förbud eller föreläggande*, som kan kopplas till vite. YIs beslut kan överklagas till ASS, vars beslut i sin tur kan överklagas till regeringen.

Till denna summariska bakgrundsteckning bör läggas att den legala reformeringen av arbetsmiljön präglades av en betydande reformoptimism och stora förväntningar från arbetstagare och fackliga organisationer. AML var tillsammans med Medbestämmandelagen den "stora" lagen i 1970-talets arbetsrättsliga offensiv.

Föreskriftsarbetet

För att så övergå till genomförandeprocessen, så är ASS föreskriftsarbete den naturliga startpunkten. AML är en extrem ramlag, med mycket allmänt hållna krav på arbetsmiljöns beskaffenhet i lagtexten. Därför blir normeringsarbetet av stor betydelse för lagens innehåll.

Normernas ändrade juridiska status ställde ASS inför problem som styrelsen av allt att döma kraftigt underskattade. Den uttalade politiska ambitionen och de anställdas förväntningar var att de gamla anvisningarna snabbt skulle ersättas av ett system med bindande föreskrifter. Dessa skulle också reglera tidigare icke rörda områden, i synnerhet det psyko-sociala området med miljöproblem som stress, monotoni och utarmade arbeten. Därmed skulle ramlagen, hoppades man, fyllas med ett konkret innehåll. Dessa förhoppningar kom helt på skam. Utgivnings-takten de första åren var mycket låg och diskrepansen mellan styrelsens planer och antalet färdiga föreskrifter mycket stor.

I de gamla anvisningarna gick det an att vara mindre nogräknad med formuleringarna. Ett "skall" var inte ett "skall" utan ett "bör". Vilket ord man valde betydde inte så mycket. Man var ju ändå inte tvungen att genomdriva reglerna. Med föreskrifterna skärptes kraven på språkbruket väsentligt, vilket också ledde till att den juridiska funktionen på styrelsen fick en stärkt position. Tydligen hade ASS ingen praktisk lösning på dessa formalistiska problem. I botten på detta ligger också egentligen motsättningen mellan miljöhänsyn och ekonomiska intressen; en konflikt som nogsamt förtegs i förarbetena till lagen.

Vidare försenades normeringsarbetet av vissa organisatoriska förhållanden. En invecklad byråkratisk procedur styr normeringsarbetet. Till stor del utformas reglerna i partssammansatta grupper, i vilka ASS i möjligaste mån försöker skapa konsensus. I praktiken har denna organisation blivit stor och tungrodd.

Takten i utgivningen har nu höjts väsentligt, och detta kan till stor del tillskrivas den disposition och det språkbruk som präglar föreskrifterna. Allmänna formuleringar som "om möjligt" och "tillfredsställande" är vanliga och ger stort utrymme för bedömningar ute på fältet. Föreskrifterna disponeras vanligen i en författningsdel och en kommentardel. Den förra innehåller de rättsliga reglerna, vanligen vagt formulerade, och den senare betydligt mer preciserade detaljanvisningar av exemplifierande

karaktär. Ett slående exempel är den av många emotsedda föreskriften om ensamarbete som innehåller 12 meningar författningstext och 9 sidor kommentarer. Det psyko-sociala området, som i debatten kring lagen presenterades som en stor nyhet, "regleras" av en föreskrift som knappt ges rådgivande status. Även gränsvärdeslistan, som till synes är mycket exakt i sin normgivning, är inte så bindande som den verkar.

Rätten att straffkoppla regler har använts mycket sparsamt, och enbart för regler om kontroll av miljön (mätningar, läkarundersökningar, märkning av kemikalier), inte om förbättringar. Detta har lett till situationen att det kan vara straffbart att underlåta att kontrollera miljön, men inte att åtgärda konstaterade brister.

Sammantaget innebär detta att de nya föreskrifterna trots allt blir ganska lika de gamla anvisningarna. Den uttalade meningen var att det nu skulle bli "tänder" i reglerna. Paradoxalt nog kan föreskrifterna t o m blir svagare på grund av tendensen att använda vaga formuleringar. Några inspektörer har berättat att anvisningarna gav möjlighet att peka på ett "skall" i texten och hävda att företaget måste vidta åtgärden i fråga. Denna "mörkningstaktik" har med de nya reglernas språkbruk blivit svårare att använda.

Övervakningen

Den oftast framförda kritiken mot YI är de alltför fåtaliga besöken. Denna brist var ett huvudargument för den mer än trefaldiga ökningen av antalet inspektörer. Trots detta har antalet besök fluktuerat på en ganska konstant nivå. Faktum är att besöksintensiteten (mätt som andel besökta registrerade arbetsställen) var högre 1955 än 1979.

I en enkätundersökning genomförd inom ramen för projektet kunde konstateras att betydande luckor i kontrollen förelåg. Av de tillfrågade skyddsombuden (N = 713, bortfall 23%) uppgav en tredjedel att deras skyddsområde inte besökts av YI. Även om denna siffra bör tolkas med viss försiktighet, så visar den att besöken är glesa. Detta gäller även arbetsplatser med miljöproblem.

Med hjälp av statistisk analys kunde en del beteendemönster bakom dessa egenskaper hos övervakningen klarläggas. In-

träffade olycksfall hade en positiv korrelation med besöksantalet, medan detsamma överraskande nog inte gällde arbetsmiljöns standard i övrigt. Den viktigaste förklaringsfaktorn för besöksantalet visade sig vara *efterfrågan*, dvs huruvida skyddsombudet eller andra kontaktat YI för att be om besök eller om råd. Detta betyder att aktivitet och påtryckningar från arbetsplatsen, samt akuta händelser som olycksfall har en avgörande betydelse för myndigheternas selektionsprocess.

Sanktioner

En återkommande slutsats i implementeringsstudier har varit att de legala tvångsmedlen används mycket sparsamt och ogärna (jfr Mayntz, 1983, kap 3). Detta gäller också arbetsmiljöns reglering i Sverige.

Ett slående drag i bruket av förbud och förelägganden är de mycket stora skillnaderna mellan distrikten i tillämpning. Mätt som förhållandet mellan distriktens storlek och antalet sanktioner varierade benägenheten att använda tvångsmedel med så mycket som en faktor ett till tio. Även benägenheten att använda vite varierade kraftigt – vissa distrikt hade en avsevärt mer legalistisk hållning. De var beredda att använda lagen som ett instrument för att genomdriva kraven, och de förlitade sig mer på skriftlig dokumentation. Motsatsen till denna hårda linje är en mjuk linje (jfr. Stjernquist, 1973), där inspektörerna tar avstånd från sin roll som kontrollanter. Mellan dessa två idealtyper finns en betydande variation. Denna finns också på distriktsnivån, där olika inspektörer har olika sätt att gå fram. Orsaken till variationerna ligger endast till obetydlig del i branschstruktur eller arbetsmiljöns standard. Inte heller ligger den i regionalekonomiska förhållanden – Luleå tillhör de allra hårdaste distrikten. Betydligt viktigare är personella faktorer och distriktens historia. År 1974 ändrades distriktsindelningen. Flera nya distrikt tillkom, och hos dem kan man se mer av en legalistisk inställning. Där hade man möjlighet att mer förutsejningslöst ompröva sin strategi, och resultatet blev oftast en i den nya lagstiftningens anda mer legalistisk orientering.

En annan intressant egenskap hos sanktioneringen gäller de miljöproblem som föranlett förbud och förelägganden. Buller och fysisk belastning, som är de mest utbredda miljöproblemen

bland svenska industriarbetare, föranledde så gott som aldrig legala ingripanden. Det gjorde däremot i hög grad olycksfallsrisker, kemiska hälsorisker och bristfälliga personalutrymmen. Till en del hänger detta samman med arbetarskyddets traditionella inriktning. Men viktigare torde vara reglernas olika grad av precision. För de senast nämnda miljöfaktorerna är reglerna ganska exakta, medan de för buller är vaga och för fysisk belastning i stort sett är obefintliga.

Även om det finns en hård och en mjuk linje, så är inte ens i den hårda linjen legala medel de viktigaste. Sättet att genomdriva kraven kan med en sammanfattande term betecknas *frivilliglinjen*. YI försöker övertyga arbetsgivaren om de goda sakskälen för att förbättra miljön. Man ger goda råd och har en flexibel, pragmatisk inställning. Inspektören vill inte vara en formalistisk byråkrat eller agera "polis". I konsekvens härmed värderas social förmåga, inkluderande omdömesförmåga och kommunikationsförmåga, högt bland egenskaper som utmärker en bra yrkesinspektör.

Summering

För att i korthet summera implementeringsprocessens karaktäristika: Myndigheterna följer en icke-legalistisk strategi. Föreskrifterna blir oftast mjuka, kontrollen är långtifrån heltäckande och sker rätt sällan, bedömningen är flexibel och med hänsyn tagen till ekonomiska restriktioner, kraven genomdrivs på ett mjukt sätt med frivillighet och samverkan som nyckelord. Som kontrast skulle en legalistisk implementering innefatta preciserade och legalt bindande regler, en aktiv övervakning av reglernas efterlevnad, krav ställda med ledning av en jämförelse mellan arbetsmiljön och normerna samt bruk av legala instrument för att genomdriva kraven.

Läsaren bör vara uppmärksam på att inga omdömen hittills givits av huruvida genomförandet sker på ett riktigt eller felaktigt sätt. Redogörelsen så här långt är bara, så långt det empiriska underlaget det tillåter, en objektiv beskrivning av implementeringsprocessens egenskaper.

Jag skall nu övergå till att kommentera en del analytiska spörsmål.

Programmet

Implementeringsforskningen har först på senare år börjat intressera sig närmare för programmet. Detta kan te sig märkligt, då det borde vara en självklarhet att det som ska genomföras borde vara ett centralt studieobjekt. Att det inte varit så torde till stor del hänga samman med egenskaper hos ett ungt forskningsområde. Man har velat dra gränslinjer både mot policyforskningen och mot förvaltningsforskningen (jfr. Hjern, 1983). Därmed har själva implementeringen i alltför hög grad kommit att ses som ett slutet system, avskilt från programmet. Att pendeln nu svänger beror emellertid inte bara på insikt om en överdriven självupptagenhet. Studiet av genomförande och reglering har också problematiserat programmet och kastat nytt ljus på det.

Ett första problem ligger i det faktum att "programmet" som regel är en abstraktion gjord av forskaren. Som sammanhållet dokument finns det sällan. En studie kan som programabstraktion välja t ex reglering av arbetsmiljön, vattenskyddsregler eller konkurrensbegränsning. Vad man finner då är att programmet består av ett flertal dokument av olika slag. Så består t ex programmet i det refererade projektet av Arbetsmiljölagen, tidigare gällande lag från 1974, propositioner, utskottsutlåtanden, Arbetsmiljuförordning samt myndighetsinstruktioner. Idealt föreställer vi oss programmet som ett hierarkiskt system av logiskt sammanhängande dokument, men verkligheten kan ligga rätt långt från denna modell. Problemen förknippade med denna abstrakta karaktär hos programmet skall inte överdrivas, men de rymmer även en del ytterligare aspekter.

En sådan aspekt är programmets "faktiska" natur. Arbetsmiljöprogrammet kan förvisso, med hänvisning till ett flertal konkreta skrivningar, karaktäriseras som regulativt. Detta var också utgångspunkten i min undersökning. Efteråt har denna tolkning blivit föremål för kritik från företrädare från ASS. Enligt denna kritik är det fel att tolka programmet legalistiskt. Istället är det samverkan och de mjuka medlens dominans som borde vara den riktiga tolkningen. Att YI på något sätt skulle ha en "polisroll" betecknas t o m som befängd.⁵

Bägge tolkningarna har en reell grund i programmet. Det har en dubbelnatur av tvingande legalism och samverkan. Därmed är det omöjligt att göra en tolkning gällande helt och hållet på den andras bekostnad. Det är istället fråga om två skilda

reformstrategier inom ett och samma program. Sålunda brukas två olika styrinstrument; regler och övertygelse. Denna situation förefaller att vara relativt vanlig för regulativa program (Mayntz, 1983, s 55). De uppträder inte ensamma, utan flankeras av finansiella och normöverförande styrmedel. Detta ger mer "djup i fronten", och alternativa medel kan tillgripas då ett fallerar.

Utan att ha gjort någon systematisk genomgång vågar jag tro att rena regulativa program är ovanliga i Sverige, medan kombinationen regler-övertygelse är mycket vanlig.

För att återgå till arbetsmiljön, så föreligger alltså stora avvikelser från den regulativa modellen. Regelstrategin i praktisk tillämpning är således inte alls vad den ser ut att vara. Däremot finns skäl att anta att flankprogrammet, dvs de på övertygelse och information baserade insatserna är, relativt resursinsatsen, rätt effektiva. Vad som talar emot övertygelse, information etc som politiska styrmedel är deras ringa precision, att relationerna mellan orsak och verkan är komplicerade och att effekten därmed är osäker. På arbetsmiljöområdet i Sverige finns emellertid en lång tradition av samverkan mellan arbetsgivare, fack och stat. Denna stöds av institutionella arrangemang som Arbetarskyddsnämnden, Föreningen för Arbetarskydd och en närmast obligatorisk partssammansättning av varje beslutande organ på området. Detta betyder att det finns nära personliga relationer mellan beslutsfattare och att många beslut har en bred förankring (åtminstone centralt). Dessutom är "bättre arbetsmiljö" ett positivt värde som ingen har anledning att i princip vara emot. (Detsamma gäller självfallet inte miljökravens ekonomiska och tekniska konsekvenser). Denna samverkanstradition torde gynna de mjuka medlens effektivitet.

Programmets faktiska syfte är sålunda en osäker variabel. Implementeringsforskningen och forskningen om regulativa program har en slags inneboende naivitet då de förutsätter att ett givet program *skall* genomföras. Detta kan leda till överdrivna förväntningar. Ett politiskt program kan vara en motsägelsefull kombination av politiska kompromisser. Det kan vara resultatet av lättvindiga vallöften som halvhjärtat måste förverkligas och det kan vara en symbolhandling. Ledande förespråkare för en reform kan tappa intresset, så att ett effektivt genomförande egentligen inte ligger i någons intresse.

Sammantaget pekar resonemanget ovan på det sammansatta eller motsägelsefulla i regulativa program. För att förstå imple-

menteringen blir det därmed av central betydelse att också analysera programmet.

Strategin

Att programmet ofta är vagt eller motsägelsefullt, och att verkligheten normalt framtvingar någon form av anpassning ute på fältet, betyder att genomförande myndigheter har ett utrymme att välja strategi. Frågan är vilka faktorer som bestämmer strategivalet.

"Strategi" hör till de ofta använda men oklara begreppen inom samhällsvetenskapen. Så har t ex Evered (1983) noterat de skilda, om än besläktade betydelser det ges inom militärvetenskap, företagsekonomi och futurologi. Den militära traditionen är den längsta och teoretiskt mest välgrundade. Ett klassiskt arbete som fortfarande citeras är den kinesiske teoretikern Sun Tzus *Krigskonsten* (från 300-talet f. Kr.) och ett idag ännu mycket aktuellt verk är den preussiske generalen Carl von Clausewitz *Vom Kriege* (1832). Betraktar vi relationen mellan reglerad och myndighet som en konfliktsituation (jag återkommer snart till detta) kan åtskilliga analogier från den klassiska strategiteorin göras. Av vital betydelse är då parternas relativa (ej absoluta) styrka, identifieringen av avgörande styrkefaktorer (t ex regler, politiskt stöd, personella resurser, kunskap) samt det politiska syftet. Kännetecknande för en sådan analys är också att den inriktar sig på objektiva strategier i första hand, inte de av aktörerna medvetna.

Med detta perspektiv kan man påvisa flera möjliga motstrategier från företagets sida för att undgå krav, såsom att göra bruk av sysselsättningsvapnet, att vägra samarbete, att förhålla ärenden eller att utnyttja sitt politiska inflytande för att förändra programmet. YI och ASS är handikappade av reglernas vaghet, begränsade personella resurser och svagt stöd hos dömande instanser. En mjuk och flexibel linje är utifrån detta ett pragmatiskt val, som i sina huvuddrag knappast kan vara annorlunda. Den anpasslighet i praktisk tillämpning som kännetecknar många regulativa program bör sålunda ses som en nödvändig anpassning till faktiska restriktioner, även om man av formalistiska eller ändamålsetiska skäl kan ogilla den.

En annan viktig omständighet är den komplexitet som i verkligheten kännetecknar intresserelationen mellan företag och reglerande myndighet. Utgångsmodellen tecknar bilden av ett nollsummespel, där företagen alltid förlorar på att efterleva normerna. Men i flera fall, t ex konkurrensbegränsning, kan regleringen ligga i företagets eget intresse. Kontroll av läkemedel och livsmedel är viktiga för en branschs legitimitet och gynnar de stora, väletablerade företagen på de små, nyttillträddandes bekostnad. Miljöskydds- och arbetsmiljöförbättringar har normalt effekten att höja produktionskostnaderna utan att öka produktiviteten i motsvarande grad. Dessa typer av reglering ligger därför ganska nära utgångsmodellen. Men även där är förhållandena i enskilda, konkreta fall varierade. Bris-tande normefterlevnad kan bero på många saker; kostnadsskäl, okunnighet eller allmän ovilja mot främmande inflytande i företaget. En miljöförbättring kan också vara företagsekononiskt lönsam, t ex genom att den höjer den tekniska nivån eller minskar personalproblemen. Företagen som kollektivt kan på grund av sociala skäl eller rekryteringsproblem önska reglering, fastän de enskilt av konkurrenshänsyn ej vill kosta på förbättringar. Exempelvis har större bilverkstäder drivit på för en hårdare linje mot små, mindre nogräknade bilverkstäder. De kunde därigenom både höja sin tekniska standard och stärka sitt konkurrensläge. Kostnaderna och intäkterna för miljöförbättringar varierar från fall till fall. Detta motiverar en flexibel strategi med anpassning till lokala förhållanden.

Dessa kommentarer är gjorda från en pragmatisk synvinkel. Till de problem med rättvisa och rättssäkerhet som följer skall jag återkomma.

Reglerande myndigheter

Andra faktorer som påverkar strategivalet är egenskaper hos de genomförande myndigheterna.

Reglerande myndigheter är, som tidigare nämnades, ett eget forskningsområde. I USA har de t o m en egen (mot reglering kritisk) tidskrift, *Regulation*, utgiven av American Enterprise Institute. Men söker vi efter exempel på renodlade regulativa myndigheter i Sverige kan vi med rätta fråga om de existerar här. En tentativ lista skulle innefatta bl a Yrkesinspektionen, Natur-

vårdsverket, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen (läkemedelskontroll), Riksbanken (valutareglering) och Skogsstyrelsen. Gemensamt för dessa är emellertid att de också administrerar icke-regulativa program. Arbetarskyddsverket har tex också ansvar för information om arbetsmiljön, utbildning av skyddsingenjörer och medicinsk personal, forskning om miljö och ohälsa, statistik om arbetsskador m m. Det regulativa programmet är sålunda bara *en* av flera aktiviteter. Det kan då också komma i konflikt med de andra aktiviteterna. En legalistisk linje från Arbetarskyddsverket skulle drastiskt försämra möjligheterna att sprida information, bedriva utbildning och eljest göra sådant som fordrar samarbete med företagen. Internt skulle en sådan linje också kräva att man lyckas administrera skilda värdekulturer och handlingsmönster i organisationen.

Ser man ännu mer snävt på *myndighetens egenintresse*, finns ett flertal andra, för myndigheten viktiga angelägenheter. Det gäller att utöka budgetmedlen och undvika besparingsplaner, att dra till sig nya uppgifter, att behålla tjänster och flytta upp dem i lönegrad, bekämpa omorganisationer som hotar den etablerade hierarkin m m. Den typen av aktiviteter, som oftast utlöser betydande energi, kan inverka menligt på organisationens effektivitet.

Även *traditionen*, eller organisationens historia, är en viktig faktor. Arbetarskyddsverket har en lång och djupt rotad tradition av samverkan med arbetsgivare och arbetstagare. Samverkan är grundstenen i organisationsideologin, dvs i de anställdas sätt att tänka och i den bild man ger utåt av verket. Detta avspeglas bl a i den legalistiska strategins impopularitet bland yrkesinspektörerna. Tillfrågade om vilka statliga åtgärder de bedömde vara viktigast, prioriterade de mer information, mer utbildning och utbyggd företagshälsovård (samverkansstrategi), medan skärpta straff för arbetsmiljöbrott, fler tvingande regler och fler tjänster till ASS och YI knappast alls önskades. Sedan länge har rådgivning och ovilja att använda sanktioner präglat YIs verksamhet på fältet. Denna tradition är svår att ändra på då programmets inriktning ändras. Härav följer att det är viktigt att undersöka om ett nytt program passar in i de genomförande myndigheternas etablerade handlingsmönster.

I organisationsstrukturen kan således finnas inbyggda starka hinder mot att genomföra regulativa program.

En slående egenskap i Arbetarskyddsverkets organisationsstruktur är den mycket lösa styrningen. Prestationsmätt re-

laterade till målet "bättre arbetsmiljö" saknas. Distriktens och de enskilda inspektörernas arbete kontrolleras i mycket ringa grad. I bästa fall kunde man tala om en "management by exception". Tvångsmedel och viten får tillämpas olika. Styrningen är så lös att klarare riktlinjer uppifrån ofta efterlyses. Dessa särdrag tycks vara gemensamma för många regulativa myndigheter (jfr. Mayntz, 1983). De strider direkt mot rekommendationer i byråkratisk eller produktionsteknisk teori. Varför är då styrningen så bristfällig?

Förklaringen torde stå att finna i de krav den mjuka och flexibla linjen gentemot företagen ställer på organisationen. Ett striktare styrsystem skulle verka för enhetliga krav och mot anpassning till lokala förhållanden. Det skulle med andra ord vara oförenligt med den strategi som enligt argumenteringen ovan i sina huvuddrag är en nödvändig anpassning till omgivningens restriktioner.

Regelsamhällets arkitekter?

1960- och 1970-talen präglades av reformoptimism och framtidstro, av arbetsrättslig offensiv, nya lagar och en flod av myndighetsnormer. De problem som forskarna oftast gav sig i kast med gällde att utveckla nya reformer och att finna sätt att få dem verkningsfulla. Implementeringsforskningen och debatten om reformers bristande genomslag passar väl in i denna strömning.

Idag har vi en debatt av annat slag - om detaljstyrning, om statsmaktens ansvällning och ingrepp i allt fler livssfärer, om den offentliga sektorns tillväxt, om datasamhället, myndighetskontrollen, byråkratins makt. Allt detta ses som symptom på en minskande frihet för individen.⁶ Med denna typ av argumentation kan implementeringsforskningen anklagas för en frejdig övertro på regelsamhällets rationalitet.

För att fortsätta, kan man notera att implementeringsforskningen tagit upp nya företeelser, som uppstått med välfärdsstatens expansion. Antalet myndigheter och program har ökat kraftigt. Detta fenomen har analyserats som "implementeringsstrukturer". Komplexiteten skapar samordningsproblem, beroendeförhållanden och problem att överblicka och styra genomförandet. Regler används på nya, förut icke reglerade

områden, vilket väcker frågan om detta traditionella styrinstrument är funktionellt även där. Service- och informationsprogram blir vanligare, och med den osäkerhet som finns om verkningarna finns behov av ökad kunskap. Forskning om genomförande och reglering kan i detta perspektiv ses som ett instrument för att förfina en alltmer vittomfattande statsmakts hegemonistiska tendenser.

Ett visst berättigande i sådana anklagelser finns på så vis att implementeringsforskningen uppehållit sig vid medel för att förbättra programmens effektivitet. Frågan har varit hur de politiska målen kan förverkligas fullt ut. Man har utarbetat checklistor för ett "effektivt" genomförande (t ex Sabatier & Mazmanian, 1979). Implicit har man överfört effektivitetstänkandet på programnivå som värdering för statens roll i samhället.

Själv tror jag att forskningen präglats av en viss idealisering av de olika programmens mål. Men samtidigt har många insikter vunnits om programmens faktiska funktion, vilkas nytta inte alls är begränsad till det snäva syftet att öka effektiviteten.

En poäng är här debatten om den hårda vs den mjuka linjen. Per Stjernquist (1973) gör, liksom Selznick (1949) i sin klassiska studie av TVA, ett positivt omdöme om den mjuka linjen. Själv pläderar jag för en hårdare, om än ej hård, linje (Lundberg, 1982, s 209f). Orsaken till detta kan vara, att omsorgen om mänskligt liv och hälsa väger tyngre än värdet av ekonomiskt skött skog då de ställs mot nackdelarna av en striktare myndighetsutövning. Hursomhelst, har forskningen påvisat en viktig egenskap hos regelsystemen. De kan påverkas på det lokala planet. Denna insikt kan alla som påverkas av ett regelprogram, vare sig påverkan är negativ eller positiv, ha nytta av.

Förekomsten av "mjuka linjer" visar också på en anpassningsmekanism i ett demokratiskt system. Ett politiskt program, som på papperet strider mot målgruppens intresse, genomförs (oftast) inte med sådan kraft att det väcker större opposition. Den mjuka linjen torde därmed ha en viktig funktion som överbyggare av konflikter. Att reformer bara blir skenbart radikala och att "rättvisa" inte skipas skall då ses som ett pris som betalas för att stora, öppna konflikter oftast undviks. Hur man sedan skall väga icke fullt genomförda reformer mot frånvaro av konflikter är en värderingsfråga i varje enskilt fall.

Ett problem med den mjuka linjen är givetvis de oklarheter och motsägelser den skapar. Man utfärdar regler som inte måste

följas, vilket naturligtvis är ologiskt. Formellt och reellt blir skilda saker. Det torde finnas en allmän tendens att de svagare delarna av målgruppen (t ex småföretagare, fattiga, utbildade) får bära en proportionellt sett större börda.

Forskningen om politiska programs genomförande har också visat på hur svårt det är att förändra. Den politiska makten må vara stor, men den är inte allsmäktig. Kanske kan forskningsresultaten ge anledning till mer realistiska förväntningar på nya reformer.

Slutord

Formellt kan vi möjligen finna både regulativa program och regulativa myndigheter. I *praktiken* är regleringen inte alls så reglerande som man vanligen föreställer sig. Och enligt *teorin* skall vi nog inte heller förvänta oss det.

Dessa generaliseringar baserar sig huvudsakligen på erfarenheter från arbetsmiljöområdet och från olika reformprogram. Stora variationer finns säkerligen mellan olika program och politikområden. Inte minst i Sverige saknas ännu mycket kunskap om regelprograms genomförande, både vad gäller empiriska fallstudier och om de generella faktorer som betingar effekten.

Noter

1. Bernsteins teser torde nu, åtminstone i sin extrema tolkning, ha ringa stöd. Jfr. Wilson (1980).
2. Här kan hänvisas till rapporterna från det fleråriga forskningsprogram som bedrivits vid Institut für Angewandte Sozialforschung i Köln under ledning av prof. Renate Mayntz (Mayntz, 1980 och 1983).
3. I den rapporten finns mer fullständiga referenser och metodologiska resonemang än vad som varit möjligt att ta med i denna uppsats.
4. En läsvärd historik av den tidiga engelska fabrikslagstiftningen är Hutchins & Harrison (1911).
5. Se en polemik i tidskriften *Arbetsmiljö* (1982, nr. 9, 11 och 12) mellan författaren och företrädare för ASS.
6. Som ett i sammanhanget passande exempel kan tas Mats Svegfors *Revolution i små steg*, en kritik av regleringsivern på byggområdet.

Referenser

- Bernstein, M. (1955) *Regulating Business by Independent Commissions* Princeton: Princeton University Press
- von Clausewitz, C. (1832) *Vom Kriege* Nittonde upplagan. Bonn: Dümmler.
- Evered, R. (1983) "So What Is Strategy?" i *Long Range Planning* Vol 16 No 3
- Gustavsen, B. & G. Hunnius (1981) *New Patterns of Work Reform. The Case of Norway* Oslo: Universitetsforlaget
- Hjern, B. (1983) "Förvaltnings- och implementationsforskning" i *Statvetenskaplig tidskrift* 1983:1
- Hutchins, B. L. & A. Harrison (1911) *A History of Factory Legislation* Westminster: King & Son
- Lundberg, L. (1982) *Från lag till arbetsmiljö* Stockholm: LiberFörlag
- March, J. & H. A. Simon (1958) *Organizations* New York: Wiley & Sons
- Mayntz, R. (Hrsg) (1980) *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte* Königstein: Anton Hain
- Mayntz, R. (Hrsg) (1983) *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung* Opladen: Westdeutscher Verlag
- Pressman, J. L. & A. Wildavsky (1973) *Implementation* Berkley: University of California Press
- Selznick, Ph. (1949) *TVA and the Grassroots* Berkley: University of California Press
- Stjernquist, P. (1973) *Laws in the Forests* Lund: Gleerups
- Svegfors, M. (1981) *Revolution i små steg* Stockholm: Timbro
- Wilson, J. Q. (ed.) (1980) *The Politics of Regulation* New York: Basic Books