

Bengt Jacobsson

HUR STYRS FÖRVALTNINGEN?

**– myt och verklighet kring
departementens styrning av ämbetsverken**

Studentlitteratur

EFI EKONOMISKA FORSKNINGSPINSTITUTET **HHS**
VID HANDELSHÖGSKOLAN I STOCKHOLM

Mångfaldigande av innehållet i denna bok, helt eller delvis, är enligt lagen om upphovsrätt av den 30.12.1960 förbjudet utan medgivande av Studentlitteratur ab. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande genom tryckning, kopiering, bandinspelning etc.

© Bengt Jacobsson och Studentlitteratur, 1984
Printed in Sweden
Studentlitteratur, Lund

ISBN 91-44-22501-6	2	3	4	5	6	7	8	9	10		1988	87	86	85
--------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	----	--	------	----	----	----

Innehåll

Förord 5

DEL I: BAKGRUND 9

Kapitel 1: Departementens styrning av ämbetsverken 11

Styrning i staten 11

Departementens styrning av ämbetsverken 13

Höga styrambitioner — stora styrproblem 13

Den konstitutionella modellen 15

Mot en förändrad myndighetsroll 16

Syfte 19

Relationen mellan departement och verk i teoretisk belysning 19

Ämbetsverkens inflytande 20

Departementens inflytande 21

Budgeten 23

Informella kontakter 26

Bokens disposition 27

Kapitel 2: De empiriska undersökningarna: uppläggning och tillvägagångssätt 29

Fallen — att välja undersökningsobjekt 30

Datagenerering — att intervjua makthavare 32

Databearbetning — att rekonstruera händelseförlopp 34

Datapresentation — att göra fallbeskrivningar 35

Om reliabilitet och validitet 36

DEL II: EMPIRI 39

Kapitel 3: Arbetarskydd: från politiska initiativ till administrerad politik 41

Kapitel 4: Industripolitiskt utredande: planmässighet med förhinder 57

Kapitel 5: Invandrarpolitik: verksinitiativ och departementsintresse 70

Kapitel 6: Invandringspolitik: lagförändringar och departemental överbelastning 88

Kapitel 7: Livsmedelskontroll: delegerad konflikthantering genom organiserade intressen 107

Kapitel 8: Patentpolitik: delegering under förtroende 125

DEL III: ANALYS 139

Kapitel 9: Departement och verk i praktiken — resultat av de empiriska undersökningarna 141

Inflytande över förändringar 141

Ämbetsverkens inflytande 143

Departementens inflytande 149

Interaktionsformer mellan departement och verk 156

Budgetens roll 156

Informella kontakters roll 161

Om terräng och karta 165

Kapitel 10: Hur styrs ämbetsverken? 166

Strategier för departementen 167

Processernas bundenhet 170

Det ömsesidiga beroendet 173

Ömsesidigt beroende — strategiska resurser 173

Att påverka beroendeförhållanden 175

Nätverkens egenskaper 177

Myndigheter i nätverk 178

Nätverksstyrning 180

Departement och verk som medparter 182

En rituell kontrollsituation 183

Symboliska handlingar som styrstrategi 184

Perspektiv på politisk styrning 186

Kapitel 11: Ansvar — ambition — konstitution: några avslutande synpunkter 189

Mellan överbelastning och illegitimitet 189

Vem älskar regeringsformen? 191

På spaning efter makten — fortsatt forskning! 192

English summary 195

Referenser 198

Förord

När travar av kommenterade manuskript förenar sig med en hög av olästa — men säkert läsvärda — artiklar och böcker till en gigantisk papperslavin, som slår ut en kaffekopp vars innehåll därigenom missfärgar forskningsinstitutets kodifierade datalistor så att det blir ännu svårare än vanligt att veta om det finns några projektpengar kvar, går det inte att missförstå symboliken: det är dags att sätta punkt.

Därigenom är det också dags att tacka de som har bidragit till att det till slut blev en bok. För även om forskandet ofta är och måste vara ett ensamarbete, behövde jag hjälp. Den som hjälpte mig igång var Rolf Lind. Han sparkade ut mig i verkligheten och har alltid givit välgrundad och konstruktiv kritik. Min handledare, Thomas Thorburn, har utförligt kommenterat mina texter och också förstått att avhandlingar ibland måste få gro i ro. Jag tackar för deras stöd och tillit.

Jag vill också tacka Nils Brunsson för tjat, engagemang och nyttig kritik, Bengt Stymne och Daniel Tarschys för både granskning och uppmuntrande tillrop, Göran Arvidsson, Inger Rydén, Björn Rombach och Rolf Wolff för kritik och synpunkter, F-sektionen för seminarier och trevliga luncher, tjänstemän och politiker för tid och intresse, Anne von Tiedemann och Ingall Glennander för omsorgsfulla utskrifter, Riksbankens Jubileumsfond för pengar och förtroende, Christer Lindgren för magi, Rune Castenäs, Studentlitteratur m fl m fl.

Och viktigast av allt: Anita, Jon och Dan för allt det andra.

Tumba i maj 1984

Bengt Jacobsson

Från verkens slutna rum och departmentala labyrinter
sågs maktens maestro manövrera Dig,
men positionsbestämningen rätt ofta slinter,
ty de som dirigerar sällan öppet visar sig.

Vem är det som trycker in i våra sinnen,
och formar våra bilder utav världen?
Är det byråkraters tankar, språk och minnen,
som tar ut kursen och bestämmer färden?

Och kan en politiker — med mandat från verkligheten,
lik S:t Göran med kraft motståndet brotta,
eller står han i den strukturella smeten
lik styrman Karlsson — med foten i en potta?

DEL I: BAKGRUND

- 1. Departementens styrning av ämbetsverken**
- 2. De empiriska undersökningarna: uppläggning och tillvägagångssätt**

1. Departementens styrning av ämbetsverken

I den här boken redovisas en undersökning om departementens styrning av ämbetsverken i Sverige. Forskning kring styrning när det gäller dessa organisationer har varit begränsad. Undersökningen har därför en markerad empirisk tyngdpunkt. Analysen baseras på studier av hur sex departement och verk agerade vid viktiga förändringar inom sina verksamhetsområden. Jag skall i detta kapitel ge en institutionell och teoretisk bakgrund till de problem som undersökningen belyser.

Styrning i staten

De demokratiska idealmodellerna av hur det politiska systemet bör fungera sätter styrning i centrum (se t ex Lundquist 1977). Folkets vilja skall styra den offentliga verksamheten. Medborgarna väljer i allmänna val sina representanter till riksdagen. På basis av riksdagens sammansättning utses en regering att ha den verkställande makten. För detta ändamål har regeringen ett kansli, departementen, och ett antal förvaltningsmyndigheter, som skall arbeta oväldigt och med hög grad av självständighet.

Modellen bygger på förvaltningsmyndigheternas eller ämbetsverkens instrumentella karaktär. Verken betraktas som regeringens förlängda arm. För att kedjan skall fungera måste regeringen kunna styra ämbetsverken, dvs medvetet kunna få verken att handla i enlighet med sina intentioner. I realiteten kan det sällan vara regeringen som kollektiv enhet utan varje enskilt departement som är styrsobjekt. I den här undersökningen studeras hur departementens styrning av ämbetsverken ser ut i praktiken.

Styrning eller besläktade begrepp som makt och inflytande, är centrala inom organisationsteori och företagsekonomi. Definitionerna framför allt av maktbegreppet är legio (se t ex Dahl 1957, Weber 1948, Pfeffer 1981). Styrning brukar i litteraturen diskuteras dels med inriktning på kvantitativa system för t ex redovisning och budgetering (Anthony 1965, Östman 1977), dels

i ett bredare organisatoriskt eller maktorienterat perspektiv (Dunbar 1981, Pfeffer 1981, Mintzberg 1983). Styrning analyseras ofta inom och mellan privata organisationer. Mindre ofta tar studier fasta på hur de särdrag som är utmärkande för offentliga organisationer påverkar förutsättningarna för styrning.

Enligt den demokratiska idealmodellen bygger hela systemets legitimitet, dvs det sätt på vilket det motiverar sin existens, på att politikerna förmår omvandla medborgarnas krav och önskemål till verksamhet. Styrambitionerna ställs på detta sätt mycket högt, ofta ännu högre än i privata företag. Samtidigt kan styrning av offentliga organisationer vara mer komplicerad. Det kan vara svårt att urskilja och mäta effekterna av organisationernas verksamhet. Sambandet mellan åtgärder och effekter är ofta oklara. De höga styrambitionerna kombinerade med dessa komplikationer gör det särskilt motiverat att studera styrning av offentliga organisationer.

Relationen mellan departement och ämbetsverk utgör enligt idealmodellen gränsen inom staten mellan en demokratisk organisation och en administrativ organisation. Departementens demokratiska förankring kan naturligtvis diskuteras eftersom organisationen nästan helt består av tjänstemän. Vem som styr vem inom regeringskansliet kommer inte att behandlas i studien. Andra nödvändiga länkar i styrkedjan, t ex medborgarnas och riksdagens styrutrymme, behandlas heller inte. Att departementen kan styra ämbetsverken är förvisso ingen tillräcklig, men väl en nödvändig förutsättning för att demokratisk styrning kan sägas föreligga i enlighet med idealmodellen.

Flera studier av politisk styrning, relationen mellan politiker och tjänstemän samt politikernas inflytande över förändringar har gjorts i svenska kommuner (Brunsson och Jönsson 1979, Brunsson 1981, Jönsson 1982). Dessa studier pekar på stora problem för den som vill styra. Grundläggande har varit att ta fasta på den s k politiska organisationsformen, dvs att organisationsprincipen är konflikt och att organisationsledningen är sammansatt av representanter för olika intressen och synsätt. Studierna har bl a pekat på de problem som sådana flerideologiska organisationer har att styra enideologiska organisationer.

Såväl styrambitioner som styrproblem är lika stora hos staten som hos kommunerna. På grund av andra organisationsformer i staten är resultat från kommunstudier inte möjliga att direkt överföra. Den konfliktbaserade organisationen finns genom lekmannainflytandet inom flera av de ämbetsverk som enligt idealmodellen är styrobject, men däremot inte inom de departement som enligt samma modell skall styra. Departement och verk befinner sig dessutom på längre avstånd från den verklighet som de skall styra än den kommunala organisationen. Kommuner utgör ofta styrobject för statliga

myndigheter. Trots starka motiv för att intressera sig för styrproblem inom staten har sådana studier varit ovanliga. Några undantag är Heckscher (1952), Stevrin (1974) och Amnå (1981).

Bristen på empiriska studier är anmärkningsvärd då den allmänna debatten kring ämbetsverkens självständighet och departementens styrning har varit livlig. Statsvetare har av tradition intresserat sig för skärningspunkten mellan politik och förvaltning men i stor utsträckning försummat att studera organisationsnivån. De har antingen diskuterat relationen mellan demokrati och byråkrati på en övergripande nivå (Rylander 1969, Lundquist 1977, Linde 1982) eller relationen mellan politiker och byråkrater på individnivå (Christoffersson m fl 1972, Mellbourn 1979). Att ta fasta på *departement och verk som organisationer* har varit mindre vanligt. Jag vill med denna undersökning bidra till att avhjälpa denna brist.

Departementens styrning av ämbetsverken

Den demokratiska idealmodellen har aldrig haft någon exakt motsvarighet i verkligheten. I och med den offentliga revolutionen har förvaltningens roll vidgats (Tarschys 1978). Den välutbildade, specialiserade och rationella byråkratin har i sig kommit att bli ett av det moderna samhällets väsentliga signum, såväl ett hinder som en förutsättning för den som vill åstadkomma förändringar (Crozier 1964, Albrow 1972, Abrahamsson 1982). Det finns flera orsaker till att departementens styrning av ämbetsverken i allt större utsträckning har kommit i fokus.

Jag skall redovisa tre motiv för att analysera departementens styrning av ämbetsverken. Det första är tendenser i samhället i stort som förändrar de allmänna villkoren för central styrning. Det andra är de specifika problem som den svenska konstitutionen medför. Det tredje har att göra med utvecklingsdrag inom den offentliga organisationen som indikerar att ämbetsverkens roll under de senaste decennierna kraftigt har förändrats, och att styrningen av dem därigenom har försvårats. Tillsammans gör de departementens styrning av ämbetsverken till ett angeläget forskningsproblem.

Höga styrambitioner — stora styrproblem

En viktig tendens är att samhällets politiska institutioner har fått ta, eller har tagit på sig, ansvar för en större del av utvecklingen i samhället. Nya områden

har mutats in av det politiska systemet. En minister naglas idag fast av mass-media i ärenden som för några decennier sedan skulle ha uppfattats ligga utanför dennes ansvarsområde. Det kan gälla enskilda skatteärenden, invandringsfrågor eller blåbärsplöckning. Styrambitionerna som även tidigare har varit höga tycks därigenom ytterligare ha ökat. Fundamentalt är att ökade ambitioner inte alltid motsvaras av ökade möjligheter att styra. Den ofta komplicerade förvaltningsorganisation som har byggts upp för att hantera nya områden är sällan möjlig att styra på något enkelt sätt.

Tvärtom tycks förutsättningarna för styrning från central nivå ha blivit mer och mer komplicerade (van Gunsteren 1976). Idealmodellens mekaniska process börjar i allt högre grad att ifrågasättas (Hanf och Scharpf 1978, Kickert 1983). Diagnoser om ostyrbarhet och överbelastning, dvs att centrala politiska nivåer har fått alltför många och tunga bördor att bära har ställts. "De-bureaucratization" och "Staatsentlastung" skrivs ut som lämpliga mediciner för att komma ifrån tillstånden. Begreppen visar att fenomenet är internationellt. Flera parallella tendenser gör att den centrala styrförmågan ifrågasätts.

Samhällets växande organisering är en viktig faktor. Det är inte bara den offentliga förvaltningsorganisationen som har expanderat och blivit alltmer komplicerad. Intresseorganisationer har blivit allt viktigare som språkrör för medborgarna gentemot det politiska systemet. Det är stora organisationer, eller åtminstone representanter för organisationerna, som ställer krav mot politikerna, svarar på remisser, deltar i arbetsgrupper, sitter i verkens styrelser etc (Lundin 1983). Den "organiserade demokrati" (Olsen 1983) som har vuxit fram kan leda till problem för politikernas styrning. Det kan vara svårt att hävda sig gentemot starka organisationer som vill att politiker skall ta till sig vissa frågor, t ex när fackförbund och industri vill ha direktkanaler till departement och minister.

I allt högre grad har intresseorganisationerna kommit att tvinnas samman med de politiska och administrativa organisationerna. Styrsystemen i samhället har växt samman till vad som har kallats en förhandlingsekonomi och en blandningsadministration (Hernes 1978). Ett tecken på detta är att det i varje sektor kan utbildas starka gemensamma intressen mellan politik, industri, administration och intresseorganisationer. Den norska maktutredningen talar om den segmenterade staten (Egeberg m fl 1978). Ur politikernas perspektiv, som företrädare för ett allmänintresse, kan det bli allt svårare att hävda sig mot dessa sektorintressen.

Ytterligare en viktig tendens som innebär förändrade förutsättningar för styrning är den stagnerande ekonomin. Politisk styrning i expansion betyder resurstillskott, nya organisationer och nya skatteuttag. Det är lättare att tillfredsställa växande krav i en expansiv ekonomi. När resurserna inte längre

växer, fast kraven på systemet fortfarande gör det, uppstår problem (Bruns-son och Rombach 1982, Leijon m fl 1984). Frågor om besparingar och omprioriteringar har därför blivit viktiga. Kanske är politiska processer skapade för och framväxta under expansion inte längre ändamålsenliga i en stagnerande ekonomi? Kanske får politisk styrning en annan innebörd i en ekonomi där resurserna inte längre växer?

De översiktligt skisserade tendenserna gör det motiverat att på en övergripande nivå slå fast att premisserna för styrning är radikalt annorlunda än för bara ett par decennier sedan. Den här studien fokuserar analysen till ett bestämt institutionellt sammanhang, nämligen departementens styrning av ämbetsverken. Debatten i Sverige kring denna relation kretsar vanligen kring konstitutionens regler. Det finns därför anledning att kort beröra den svenska konstitutionella modellen.

Den konstitutionella modellen

Grunden för hur konstitutionen ser på förhållandet mellan regering och ämbetsverk finns i regeringsformens elfte kapitel:

”Under regeringen lyder . . . de centrala ämbetsverken . . .” (6 §)

”Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.” (7 §)

Ämbetsverken lyder under regeringen, inte under sina departement. En departementschef kan således inte orderstyra en förvaltningsmyndighet. Sverige har till skillnad från de flesta andra länder i omvärlden inget så kallat ministerstyre. Inte ens regeringen kan bestämma hur ett verk skall agera i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpningen av lag. Ämbetsverken åtnjuter enligt denna föreställning ett relativt stort mått av självständighet.

Förvaltningsutredningen (SOU 1983:39) hävdade mot detta att regeringsformen i sig inte ger något starkt stöd för en sådan dualistisk syn på svensk statsförvaltning. Enligt utredningen kan regeringen genom direktiv styra förvaltningsmyndigheterna i alla ärenden som inte omfattas av regeringsformens paragrafer. Även i ärenden som täcks av dessa är viljeyttringar konstitutionellt sett tillåtna, utan att de för den skull har någon rättslig giltighet. Ämbetsverkens faktiska självständighet är enligt utredningen en följd av att statsmakterna avsiktligt underlåtit att utnyttja de styrmöjligheter som regeringsformen faktiskt ger.

Det kan tyckas märkligt att en utredning måste slå fast att regeringen faktiskt *får* styra förvaltningen, men den konstitutionella mystiken i dessa frågor har varit tät. Att regeringen får styra innebär inte att den *kan* styra ämbetsverken, än mindre att departementen kan det. Dels agerar organisationer och människor utifrån den sedan länge uppfattade sedvanerätten, dels bygger ämbetsverkens inflytande i samhället knappast i första hand på några konstitutionella regler. I så fall vore ju regeringens styrproblem enbart ett svenskt fenomen.

Mot en förändrad myndighetsroll

Att regeringen konstitutionellt ges ansvar för sådant som den inte självklart kan styra kan således ses som ett problem. Departementens styrproblem visavi ämbetsverken är dock inte primärt konstitutionellt betingade. Det kan istället vara andra faktorer som är viktiga, t ex tillgången till expertkunskaper. Problemet har fått ny aktualitet eftersom utvecklingstendenser inom den offentliga organisationen har förändrat ämbetsverkens roll i samhället på ett sätt som kan försvåra departementens styrning. Jag skall peka på några sådana tendenser.

I idealmodellen är ämbetsverket en passiv och neutral verkställare av politiskt fattade beslut. Mot denna idealtypiska bild brukar en modernare föreställning som betonar aktivitet och initiativtagande ställas. (Se t ex Andersson m fl 1978.) Det finns såväl sakliga som pedagogiska skäl att göra en sådan distinktion — jag tänker själv använda den — men en reservation bör ändå göras. Förmodligen har förvaltningens roll aldrig helt avspeglat den statsrättsliga doktrin som den traditionella föreställningen bygger på. T ex argumenterade Heckscher i början av 50-talet för att:

”... Den i princip ’riktiga’ avvägningen — att parlamentarikerna bestämma över ’policy’ men ämbetsverken över utformningen — torde ofta höra hemma i idealens och icke i verklighetens värld, främst därför att grundsatser och tillämpning så sällan kunna bestämt åtskiljas.” (Heckscher 1952, s 406.)

Detta visar hur tveksamt det är att även i försiktiga ordalag skissera någon drastisk förändring från ett tidigare skede där förvaltningen skulle ha agerat i enlighet med konstitutionella ideal. Det finns inga egentliga studier att relatera till utan endast en statsrättslig doktrin som aldrig behöver ha haft någon motsvarighet i sinnevärlden.

Jag vill ändå, mycket schematiskt, peka på några viktiga tendenser som indikerar en förändring av myndighetsrollen. En utbyggd statsförvaltning var

en förutsättning för de senaste decenniernas samhällsordning. Den ökade ambitionsnivån för den offentliga sektorn medförde en *kvantitativ expansion* av utgifter, organisationer, anställda och ärenden. Expansionen har visserligen under det senaste decenniet i allt väsentligt skett i den kommunala sektorn (Tarschys 1978). Det numerära förhållandet mellan antal politiker och antal tjänstemän inom ett område indikerar dock i sig ett problem ur styrsynpunkt.

Kanske är det inte expansionen som är mest intressant, utan de nya uppgifternas karaktär. Förvaltningens uppgifter har även *kvalitativt förändrats*. Verkställandet har kompletterats med mer varierade funktioner än tidigare. Staten har t ex tagit på sig uppgifter inom samhällssektorer som tidigare inte har reglerats. Exempel finns bl a inom miljövard, invandrapolitik och industripolitik. Intresset ökade likaså för samhällsplanerande och utredande uppgifter. Dessa ökade ambitioner har resulterat i en utbyggd och mer differentierad förvaltningsorganisation.

Centrala ämbetsverk har i allt högre grad fått *styrande uppgifter gentemot kommuner, företag etc.* Huvudparten av den offentliga sektorns expansion har skett hos kommunerna — inom sjukvard, barnomsorg, äldreomsorg etc. Statens uppgift inom dessa områden har därigenom blivit mer övergripande: att planera, att ge statsbidrag, att utfärda normer, föreskrifter och råd, att inspektera, att informera och utbilda, att sprida erfarenheter etc. Exempel på sådana styrande myndigheter är socialstyrelsen, skolöverstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen. Utvecklingen mot denna samhällsstyrande roll har bl a beskrivits av Esping (1977) och Andersson m fl (1978).

Det finns krav att ämbetsverken skall vara *aktiva och mer utåtriktade* än tidigare, en ambition som bl a har stöd i allmänna verksamhetsstadgan. Där står det att myndigheten "inom sitt verksamhetsområde med uppmärksamhet (skall) följa förhållandena . . . (och) vidtaga eller hos regeringen föreslå de författningsändringar som äro påkallade eller i övrigt lämpliga" (2 § i allmänna verksamhetsstadgan). Den eftersträfvade aktiva rollen ter sig naturlig mot bakgrund av de kvalitativt förändrade uppgifterna. Det kan dock uppstå problem ur styrsynpunkt att på traditionellt sätt dirigera förvaltningsmyndigheter om dessa är vana att spela efter egna noter.

Lagstiftningens teknik har förändrats. *Ramlagstiftning* blir allt vanligare (Esping 1977, Lundberg 1982). Riksdagen fastställer en ramlag med relativt allmänt hållna mål- och syftesformuleringar. Regeringen överlåter i en förordning ansvaret att fylla ut lagens allmänna bestämmelser med mer precisa tillämpningsföreskrifter till en central myndighet. Verken kan självständigt ta initiativ till och genomföra förändringar utan att blanda in riksdag och regering. Hänsyn till den snabba tekniska och sociala utvecklingen har gjort det nödvändigt att undvika att detaljreglera i lagen. Varje förändring i lagen mås-

te ju föreläggas riksdagen. Bruket av ramlagstiftning kan förstärka ämbetsverken och försvåra regeringens styrning.

För att förbättra styrningen av och inom förvaltningen har olika *ekonomiska metoder och tekniker* utvecklats. Programbudgeteringen, den kanske viktigaste, bygger på idén om målstyrning (SOU 1967:11, programbudgetutredningen). Politikerna preciserar mål för verksamheten medan myndigheterna väljer de medel som bäst uppfyller målen, dvs de medel som har bäst kvot mellan insatta resurser och uppnådda effekter. Programbudgetidéerna har haft stor genomslagskraft, bl a i budgetanvisningarna men också för att motivera att myndigheterna bygger upp en ekonomisk kompetens (Jacobsson 1980). Kanske har detta bidragit till att verken därigenom har skaffat sig ett analytiskt övertag gentemot departementen. Paradoxalt nog kan därigenom de metoder som delvis syftade till att förbättra riksdagens och regeringens styrning i stället ha bidragit till motsatsen.

Den traditionella bilden av ämbetsverken som neutrala och passiva verkställare av politiskt fattade beslut ter sig mot bakgrund av dessa skisserade utvecklingstendenser som alltmer föråldrad. Läget har beskrivits så här av olika författare:

”Förvaltningen är formellt sett självständig och opolitisk ... i realiteten har den i stor utsträckning politiska uppgifter — såväl i fråga om tillämpningen av de alltmer allmänt formulerade riksdagsbesluten som i fråga om initiativtagande, utredande och planerande funktioner ...” (Elvander 1966, s 400)

”... den renodlade verkställighetsmodellen ter sig också alltmer ohållbar i takt med att förvaltningens innehåll förändras från enbart rättstillämpning till alltmer produktion, utredning, normering och i viss mån policyformulering. Myndigheter med sådana uppgifter måste ta egna initiativ och både påverka och påverkas av sin omgivning.” (Statskontoret 1974 s 100)

”... föreställningen om statsförvaltningen som ett styrt produktionssystem ... måste kompletteras med föreställningen om statsförvaltningen som ett styrande system dvs styrande i förhållande till kommuner, organisationer och enskilda ...” (Esping 1977, s 27)

Departementens svårigheter att styra ökar till följd av de skisserade utvecklingstendenserna. Departementet ställs inför flera dilemman: hur skall de styra konstitutionellt sett självständiga ämbetsverk när dessa själva är styrsobjekt? Hur agerar departementen i ett läge där svårigheterna att styra ökar samtidigt som ambitionerna att styra inte tycks minska?

Syfte

Villkoren för styrning inom staten har förändrats. Styrambitionerna tycks vara ännu högre nu än tidigare. Såväl förändringar i samhället i stort som inom den offentliga organisationen indikerar viktiga styrproblem. Syftet med den här boken är att mot denna bakgrund undersöka departementens styrning av ämbetsverkan. Jag skall analysera hur departementen i praktiken styr, vilka strategier de använder eller försöker använda, vilka egenskaper hos verk, departement och andra aktörer som möjliggör eller förhindrar styrning samt hur egenskaper hos förändringsprocesser påverkar styrningen. Jag skall särskilt analysera vilken roll budget och informella kontakter har för departementens styrning.

Avsikten är att generera en bild av departementens styrning i praktiken. Detta görs utifrån en beskrivning av hur sex verk och departement agerade vid viktiga förändringar inom sina verksamhetsområden. Praxisbilden ställs mot en traditionell, doktrinmässig föreställning om hur departementen styr. Syftet är således mera att jämföra verklighet med doktrin än att analysera hur departementens styrning har förändrats över tiden. Den senare jämförelsen är inte möjlig att göra eftersom det inte finns någon äldre empiriskt förankrad bild att jämföra med.

Hittills har styrbegreppet använts i en relativt vid betydelse. Det ligger en poäng i detta. Oklarheten om vad som egentligen skall avses med styrning i relationen mellan departement och ämbetsverk gör det nödvändigt att inte låsa sig i en alltför snäv definition. Jag säger att styrning föreligger när departementen på ett medvetet sätt får ämbetsverken att agera i enlighet med sina intentioner. Jag förutsätter en medveten vilja även om den varken behöver vara målformulerad, artikulerad eller motstridig verkets. Ett syfte med undersökningen är dock att utifrån de empiriska undersökningarna vidareutveckla förståelsen för vad styrning kan innebära i detta institutionella sammanhang.

Relationen mellan departement och verk i teoretisk belysning

Frågor om departements respektive ämbetsverks inflytande anknyter till klassiska samhällsvetenskapliga problem: om byråkratin som herre eller tjänare; om förvaltningen som ett instrument för de folkvalda eller som en självständig kraft som drivs av egna intressen. Ambitionen i det här avsnittet är inte att spegla den omfattande teoretiska debatten kring makt och inflytande utan den

är mer modest. Det är viktigare att ge en god grund för empirisk datagen-
ering än att i förväg ytterligare fördjupa den teoretiska diskussionen.

Jag skall ändå i form av korta teoretiska diskussioner kring ämbetsverkens
och departementens inflytande redovisa mina för-föreställningar om vad som
var viktigt för att förstå departementens styrning av ämbetsverken. Dessutom
skall jag på samma sätt diskutera två interaktionsformer: budgeten och infor-
mella kontakter. De är intressanta dels därför att de kan vara viktiga arenor
för departement som vill styra, dels därför att de båda omges av en omfattan-
de mytbildning: budgeten som *den* viktiga styrformen; de informella kontak-
terna som det "mest förbjudna".

Ämbetsverkens inflytande

Ett sätt att analysera ämbetsverkens inflytande är att utgå ifrån de källor till
inflytande som verken har. *Expertkunskapen* brukar framhållas som en bety-
delsefull grund för en myndighets inflytande. Weber skrev t ex så här om poli-
tikens förhållande till tjänstemännen:

"Under normal conditions, the power position of a fully developed bureaucracy is al-
ways towering. The 'political master' finds himself in a position of the 'dilettante'
who stands opposite the 'expert', facing the trained official who stands within the
management of administration" (Weber, ur Gerth och Mills 1948, s 232).

Byråkratin var enligt Weber tekniskt överlägsen alla andra organisationsfor-
mer. Den möjliggör en uppdelning av arbetsuppgifter och därigenom utveck-
ling av en specialiserad expertkunskap. Expertkunskapen speglar såväl att
tjänstemännen kontinuerligt arbetar med vissa problem, som att de har möj-
lighet att avsätta mycket tid för att sätta sig in i problem: "expertise reflects
continuity in office as well as concentration of energy" (Rourke 1976, s 15).

Ett sätt för ett ämbetsverk att genom sina expertkunskaper få inflytande är
genom rådgivning i vid bemärkelse. Inflytande genom rådgivning är indirekt
och beror av politikernas vilja att följa råden. Delvis måste en expert anpassa
sina råd till vad som är politiskt acceptabelt, vilket kan ge politiker ett implicit
inflytande (Dahl 1976). Om en förvaltningsmyndighet är den enda som besit-
ter expertkunskaper kan dock politikerna tvingas att ta hänsyn till råden. För-
modligen försöker politiker göra sig mindre beroende av *en* rådgivare, om de
anser att ett område är intressant (Rourke 1976).

De tjänstemän eller myndigheter som i praktiken skall omsätta politiska in-
tentioner och beslut kan i denna funktion ha inflytande (se t ex Pressman och
Wildavsky 1973). Endast de alternativ är möjliga som den existerande admi-

nistrativa organisationen kan eller vill hantera, såvida inte politikerna är beredda att bygga upp nya organisationer. Den existerande förvaltningsorganisationen med allt den för med sig i form av syn på vad som är problem, vad som är lösningar etc utgör en betydande restriktion för politikernas handlingsutrymme (Esping 1977).

En faktor, vid sidan av expertkunskapen, som kan vara en betydelsefull källa till inflytande är en myndighets *förmåga att mobilisera stöd* för sina egna initiativ. Förvaltningsmyndigheten kan försöka bygga upp koalitioner med andra organisationer för att gynna sina egna intressen (Pfeffer 1981). Ett verk kan söka stöd direkt hos allmänheten, hos andra myndigheter, kommuner, landsting, intresseorganisationer, företag, politiska partier. Likaväl som intressegrupper kan arbeta via förvaltningen, kan ämbetsverk använda intresseorganisationer i sina egna syften. Vilka som ingår i dessa koalitioner eller allianser kan skifta både över tiden och beroende på vilka frågor som är aktuella. Bruket av lekmannastyrelser kan gynna en utveckling, där olika organisationer lierar sig med varandra. Genom att mobilisera eller låta sig mobiliseras av intresseorganisationer kan ämbetsverken komma att stå för ett mycket starkt sektorintresse (Wennerberg 1978).

En tredje källa till inflytande är vilket anseende organisationens ledning har, kanske framför allt hur stort departementets *förtroende för verksledningen* är. Det kan vara betydelsefullt att en chef kan skapa förtroende för sig själv hos de personer som kontrollerar verkets resursflöde (Fenno 1966, Wildavsky 1974). Verksledningens anseende hos andra aktörer än departementen kan likaså vara viktigt. Förmåga att mobilisera andra genom att t ex bygga upp koalitioner kan förutsätta att organisationens ledning åtnjuter förtroende inom sitt område.

Skillnader i inflytande skulle med kategoriseringen ovan kunna hänföras till skillnader i expertkunskap, olika förmåga att mobilisera stöd utifrån och olika grader av förtroende för organisationsledningen (Rourke 1976). Genom att på detta sätt sortera ut faktorer som kan utgöra källor till inflytande underlättas en jämförande analys mellan olika myndigheter. Det går dock inte på något enkelt sätt varken att mäta eller att väga de olika faktorerna mot varandra, ett problem som alltid finns i studier av inflytande (Dahl 1976).

Departementens inflytande

På ett analogt sätt skulle det gå att diskutera expertkunskap, förmåga att mobilisera stöd och anseende hos organisationsledningen som källor till inflytande för departementen. Det blir då t ex organisationernas relativa expertmono-

pol som blir intressant. Ett vanligare sätt är dock att utgå ifrån *en* grundläggande bas för inflytande: departementens formella position. Det traditionella sättet att diskutera departementens inflytande visavi ämbetsverken är att ta fasta på de olika styrformer som den formella positionen ger departementen möjlighet att använda.

Lundquist (1977), Molin m fl (1979) och Birgersson och Westerståhl (1979) visar en anmärkningsvärd samstämmighet när det gäller sättet att närma sig frågan om hur departementen får inflytande. Det är denna uppfattning som jag kallar den traditionella föreställningen om styrning. Jag kommer *kortfattat* att sammanfatta dess innebörd. Överföring av mål ses som centralt. Enigheten om vilka styrformer som är viktiga är stor. De problem som finns gäller främst ändamålsenligheten i de olika styrformer som departementen har till sitt förfogande.

I första hand tänks departementen få inflytande genom att utforma regler, dvs lagar, föreskrifter, instruktioner etc. Tilldelningen av pengar och villkoren för deras användning, dvs budgetstyrningen, sägs vara en annan viktig styrform. Budgeten som styrform diskuteras i nästa avsnitt. Andra styrformer som brukar diskuteras är organisationsutformning, utnämningar, personalutbildning, lekmannastyrelser etc. Ytterligare ett möjligt sätt att få inflytande är via informella kontakter. Informella kontacters roll som styrmedel behandlas i ett senare avsnitt.

Styrning och makt är besläktade begrepp. Vad det innebär att ha makt har definierats på följande sätt:

"Power is the probability that one actor within a social relationship will be in a position to carry out his own will despite resistance . . ." (Weber 1968, s 152)

"A has power over B to the extent he can get B to do something that B would not otherwise do . . ." (Dahl 1957, s 202)

Tre komponenter är centrala i båda definitionerna. Makt innehas alltid i relation till någon annan. Makt förutsätter en vilja. Att ha makt är att ha en förmåga att agera mot någons vilja. Såväl Weber som Dahl kvalificerar diskussionen, men enigheten om de tre komponenterna tycks vara relativt väl utbredd.

Att driva igenom sin vilja "trots motstånd" innebär inte alltid att en konflikt behöver vara öppen. En minister eller en departementstjänsteman kan ha övertygat en verkschef om att ett visst agerande ligger i bådats intresse. Aktörer i ett modernt samhälle är ofta ömsesidigt beroende av varandra. Styrning kan uppnås utan att någon konflikt behöver komma i dagen. Myndigheten kan även utan att ha diskuterat en fråga ha anpassat sitt handlande till det som har uppfattats vara departementschefens vilja.

Att styra kan också vara när A får B att göra som A vill genom att skapa och bestämma B:s önskemål (Lukes 1974). Mindre genom att beordra än genom att manipulera (Janowitz 1959). Neustadt (1965) redovisade i en studie av presidentens makt i USA liknande resultat. Trots presidentens formella position byggde hans inflytande på förmågan att övertyga — inte på makten att kommendera. Han citerade en desillusionerad amerikansk president:

”Jag sitter här hela dagen och försöker övertala folk att göra de saker som de borde ha förstånd nog att göra utan att jag övertalade dem . . . Det är allt vad presidentens makt är värd.” (Neustadt 1965, s 21)

Utrymmet för att agera bestäms i hög grad av det arv som finns i fråga om organisationer, kunskaper och attityder. Dessa strukturella förhållanden förändras inte särskilt snabbt. Ett sätt att öka sitt inflytande är att ändå försöka ändra i dessa strukturer, t ex genom att slå ihop, splittra eller dra nya gränser mellan organisationer, ändra befattningskrav, utbilda, informera etc. Sådan meta-styrning eller institutionell design har i allt högre grad kommit att uppmärksammas (se t ex Olsen 1978). De strukturella förutsättningarna är viktiga. Kanske t o m så viktiga att ”those who are able to make the rules have, in most important ways, already won the game” (Schuman 1976).

Jag avstod från att ge styrning en alltför snäv definition. Diskussionen ovan visar att begreppet inte går att avgränsa på något enkelt sätt. Studier av hur departementen i praktiken försöker få inflytande kan ge nya perspektiv på styrning. Samtidigt är det viktigt att relatera de empiriska studierna till det traditionella sättet att betrakta departementens styrning på, dvs att belysa ändamålsenligheten i de styrformer som den formella positionen ger. För att därefter försöka utveckla alternativa sätt att förstå styrning.

Budgeten

Budgeten ses ofta som ett av regeringens viktigaste styrmedel gentemot förvaltningen (Birgersson och Westerståhl 1979). Budgetpropositionen, det dokumenterade resultatet av budgetprocessen, är regeringens viktigaste policydokument. När Amnå (1981) studerade hur socialdemokratien under efterkrigstiden i regeringsställning skulle förverkliga ett nytt samhälle koncentrerades analysen på hur regeringen använde budgetinstrumentet. Budgetdialogen, menade Amnå, avspeglade balansen i övrigt mellan regering och myndigheter.

Budgetdokumenten har vissa egenskaper som gör dem särskilt intressanta som styrmedel. En statsbudget är en årlig allomfattande plan för hur finansiella resurser skall omvandlas till verksamhet under en viss tidsperiod. Att bud-

getera innebär att samtidigt bestämma inkomster och utgifter under en viss tidsperiod för hela statens verksamhetsområde. Alla inkomster och utgifter skall ingå (Thorburn 1974). En budget kan också utgöra ett kontrakt mellan politiker och förvaltning för att reglera deras ömsesidiga åtaganden (Wildavsky 1974).

En dominerande uppfattning har varit att budgetarbetet "ligger i hjärtat av den politiska processen" (Wildavsky 1974, s 5). Ett skäl till detta är att budgetprocessen är påtaglig och väldokumenterad. Att budgeten är en plan och ett kontrakt där inkomster och utgifter dokumenteras, innebär dock inte att alla överväganden som leder fram till en budget sker i samma års budgetprocess. Budgetarbetets komplexitet gör att historiska erfarenheter, föregående års budgetar och budgetarbete blir viktiga faktorer när budgeten bestäms (Crecine 1969, Wildavsky 1974, Jönsson och Lundin 1976).

Det intellektuella arvet hos detta marginalistiska synsätt kommer bl a från Simon (1957), March och Simon (1958) och Lindblom (1959). Deras teorier om beslutsfattande tog hänsyn till en begränsad rationalitet till följd av tidsmässiga och intellektuella begränsningar hos individerna i en organisation. Varken alla handlingsalternativ eller alla konsekvenser kunde analyseras fullständigt. Lindblom (1959) beskrev en metod för att lösa komplexa problem där val av mål och medel hängde ihop, där målen var oklara, där testet på en bra politik var att komma överens, där analysen begränsades till ett fåtal konsekvenser av ett fåtal alternativ. Wildavsky (1974, 1975) har utvecklat dessa teorier för budgetarbetet.

I en komplicerad verklighet och med beslutsfattarens begränsade rationalitet utvecklas enligt Wildavsky olika hjälpmedel för att förenkla kalkyleringsarbetet. Aktörerna prövar sig fram, gör små förändringar och modifierar på basis av uppbyggd erfarenhet. De använder sig av enkla indikatorer för mer komplexa samband. Förtroende för en verkschef betyder förtroende för hela verksamheten. Budgeterarna satisfierar och försöker undvika problem snarare än att uppnå optimala lösningar. Budgeten är inkrementell: hela budgeten granskas inte varje år utan det görs istället marginella anpassningar i förhållande till tidigare.

Två viktiga begrepp i Wildavskys teori är bas och rättvis andel. Basen är den del av budgeten som alla förväntar sig skall ligga fast. Basen ifrågasätts inte varje år. Därigenom begränsas konflikterna. Det finns en förväntan att myndigheterna varje år skall få en rättvis andel av ökningar, eller minskningar, i förhållande till andra myndigheter, eller i förhållande till det ekonomiska utrymmet. Genom dessa hjälpmedel förenklas kalkyleringsarbetet. Konflikterna i budgetprocessen begränsas och blir hanterliga. Budgeten blir till övervägande del en produkt av beslut som har fattats tidigare år.

Olika roller måste enligt Wildavsky finnas i budgetprocessen. Vissa spelar rollen som förkämpar för sina verksamheter, medan andra fungerar som väktare av statsfinanserna. Dessa roller förutsätter varandra och fungerar som kalkyleringsmekanismer. Förkämparna driver sina särintressen medvetna om att det finns andra som vaktar skattekistan. Väktarna håller lugnt i pengarna väl i medvetande om att det finns förkämpar som gör sitt bästa för att få del av dem. Förkämpar och väktare använder olika strategier och taktiker för att hävda sina intressen. De försöker förbättra sin position genom att mobilisera viktiga grupper, genom att bygga upp förtroende och genom olika taktiska knep (Wildavsky 1974, Heclo och Wildavsky 1981).

Wildavskys budgetteorier baseras på analyser av budgetarbete i praktiken. De har dock även ett normativt inslag. Reformen av budgetarbetet bör inriktas på att praktisera marginalismen bättre: genom att ytterligare fragmentera budgetarbetet, genom att förenkla kalkyleringsmekanismerna etc (Wildavsky 1974) — *inte* genom att införa andra mer "rationella" sätt att fatta beslut. Valet står inte i Lindbloms termer mellan den marginalistiska och den "synoptiska" lösningen, utan mellan "ill-considered, often accidental incompleteness on one hand, and deliberate, designed incompleteness on the other" (Lindblom 1979, s 519).

Delvis som en reaktion mot ett marginalistiskt inslag i budgetarbetet växte idéer fram med en helt annan inriktning. Programbudgetering var den viktigaste, men den har följts av metoder med ett liknande idéinnehåll. Programbudgeteringens internationella framväxt finns bl a beskriven i Novick (1973) och den svenska utvecklingen i programbudgetutredningen (SOU 1967:11) och Amnå (1981). Utgångspunkt var en kritik av ett traditionellt sätt att budgetera: dess fokusering på utgifter istället för på det som kom ut ur en verksamhet, dess marginalistiska inriktning, bristen på analys och helhetssyn samt kortsiktigheten.

Programbudgeteringen representerade en annan rationalitet än den marginalistiska. Att definiera och operationalisera målen för en verksamhet var viktigt. Verksamheten skulle bedömas i förhållande till de mål som hade ställts upp. Målformuleringen sågs som en uppgift för politikerna medan val av medel eller program för att uppnå målen var en teknisk uppgift som kunde delegeras åt tjänstemän. Alternativa sätt att uppnå målen skulle analyseras i termer av kostnader, prestationer och effekter. Hela verksamheten skulle kunna ifrågasättas. Synsättet byggde på en produktionsmodell anpassad för industri-företag.

Programbudgetsynsättet har kritiserats därför att det ställer höga krav på ekonomiska analyser, leder till centralism och förbiser att budgetering är en politisk process (van Gunsteren 1976). Programbudgeteringen hade dock mer

en normativ än en deskriptiv ambition. Medan marginalismen beskrev det existerande ville programbudgetförespråkarna gestalta det önskvärda. Även marginalistiska teorier har dock ifrågasatts som verklighetsbeskrivning, t ex av Natchez och Bupp (1973) och Leloup och Moreland (1978). Danziger (1978) pekade på betydelsen av att använda komplementära modeller.

De olika synsätten står för olika uppfattningar om hur politikerna via budgeten styr och/eller bör styra förvaltningen. Programbudgettering implicerar målstyrning. Synsättet har kritiserats för att politikernas roll på detta sätt definieras på modellens villkor (van Gunsteren 1976, Brunsson och Jönsson 1979). Politikerna har inte heller i det marginalistiska synsättet någon självklar styrande roll. Det baseras på pluralistiska idéer där makten är fragmenterad och där alla viktiga intressen i samhället har sina förkämpar (Schuman 1976). Det ses inte möjligt att åstadkomma förändringar annat än i små steg. Budgeten ses inte primärt som något styrinstrument för de folkvalda.

Informella kontakter

Kommunikationen mellan departement och verk skall enligt en traditionell föreställning vara baserad på skriftliga dokument. Regelstyrning skall stå i centrum. Ämbetsverkens självständighet och frånvaron av ministerstyre gör informella kontakter känsliga. Den konstitutionella mystiken gör det svårt att avgöra vad som är tillåtet och otillåtet (se t ex Birgersson och Westerstahl 1979). Det förekommer naturligtvis ett informellt utbyte mellan departement och verk — allt annat vore en sensation — men omfattning och innebörd är inte klar. Allt snabbare förändringar i samhället kan dock leda till en uppluckring av ett i grunden formellt kommunikationsmönster.

I den idealtypiska byråkratin byggdes kommunikationen kring skriftliga dokument (Weber 1948). Den byråkratiska organisationen var anpassad till en relativt stabil och säker omvärld. Det moderna samhället brukar dock beskrivas som föränderligt, osäkert och t o m turbulent, där komplexa organisationers viktigaste problem är att hantera denna osäkerhet (Thompson 1967). Organisationsforskare har analyserat sambandet mellan omvärldsegenskaper och organisationsstrukturer (Burns och Stalker 1961, Lawrence och Lorsch 1967). I en osäker, heterogen och snabbt föränderlig omvärld har såväl Webers byråkratiska, Burns och Stalkers mekanistiska som Lawrence och Lorsch's svagt och formellt integrerade organisation ansetts vara dåliga alternativ.

I en organisk organisationsstruktur, där inflytande knyts till kunskapsinnehav och bestäms i en nätverksstruktur (Burns och Stalker 1961), bör informella kontakter vara vanliga. En organisation som ständigt möter unika situatio-

ner kan inte formalisera procedurer för att möta dessa (Perrow 1967). Förutom värdet av direktheten har informella kommunikationsmönster vissa fördelar jämfört med formella. De är snabbare och de är mer informativa, eftersom de inte censureras och filtreras på samma sätt. (Katz och Kahn 1978). Informell och formell interaktion behöver inte utesluta varandra. Tvärtom har studier visat en positiv korrelation mellan dessa sätt att kommunicera (Hage 1974, Katz och Kahn 1978).

Informell kommunikation förekommer i båda riktningarna. Uppifrån, dvs från departement, kan den innehålla såväl instruktioner, information, återföring som ideologi (Katz och Kahn 1978). Ett syfte kan vara att styra. Även om det kan vara svårt att konstatera styrning, är en möjlig indikation att departementet anstränger sig för att bygga upp rutiner för ett informellt ubyte. Informell kommunikation går även nedifrån, dvs från verk till departement, bl a eftersom verken ofta har bättre kunskaper om omvärldsförändringar och hur dessa kan hanteras. Precis som departementen kan verken sträva efter att etablera informella arenor. Kommunikation mellan departement och verk kan ske mellan fyra eller flera ögon, per telefon, vid konferenser, cocktailparties etc, men även inom ramen för budgetprocessen.

Problem i all kommunikation mellan organisationer är att information eller delar av den försvinner eller förvanskas, att tolkningen av information förändras och att organisationer överbelastas av information (Hall 1972). Dessa situationer kan uppstå medvetet eller omedvetet. Ett sätt att undvika dessa problem är att enbart lita till skriftliga dokument, men det finns risk att den strategin snarare förstärker än minskar problemen, både när det gäller tolkning av information och risker för överbelastning. Ett annat sätt är att försöka utveckla mått som inte så lätt går att manipulera (Downs 1967). Etablerandet av informella arenor kan ses som ett sätt att minska kommunikationsproblem, just därför att de är snabbare och inte behöver filtreras på samma sätt.

Bokens disposition

I detta kapitel motiverades varför departementens styrning av ämbetsverken är problematisk. Projektets syfte preciserades. Kapitlet innehöll en teoretisk diskussion kring vissa problem i relationen mellan departement och verk: organisationernas inflytande, budgetens roll och informella kontakter roll. *Del I* innehåller ytterligare ett kapitel. I kapitel 2 redovisas metodologisk uppläggning samt tillvägagångssätt vid de empiriska undersökningarna.

Del II innehåller projektets empiri. Den består av sex fallbeskrivningar av relationen mellan departement och verk. De studerade verksamhetsområdena är arbetarskydd (kap 3), industripolitiskt utredande (kap 4), invandrarpolitik (kap 5), hantering av utlänningsärenden (kap 6), livsmedelskontroll (kap 7) samt patentpolitik (kap 8).

I *del III* analyseras de empiriska undersökningarna. Kapitel 9 innehåller en sammanfattning av de empiriska studierna. Jag diskuterar hur den empiriska bilden av departementens styrning skiljer sig från en traditionell föreställning. I kapitel 10 analyseras vad styrning egentligen kan innebära i detta institutionella sammanhang. Utgångspunkter tas dels i det empiriska materialet, dels i några olika teoretiska perspektiv. Kapitel 11 innehåller en del avrundande och framåtblickande synpunkter.

2. De empiriska undersökningarna: uppläggning och tillvägagångssätt

Det är svårt att med krav på tillförlitlighet direkt studera styrning t ex genom att fråga politiker och tjänstemän om hur de ser på styrning, vilka styrmedel som är viktiga, vem som styr vem etc. Olika aktörer lägger olika betydelse i vad som avses med styrning och de relaterar sin bedömning till specifika händelser. Styrning är dessutom ett såpass allmänt och normativt laddat begrepp att det finns risk att aktörer uttalar sig så som de tror att de bör uttala sig, dvs i enlighet med väletablerade normativa föreställningar om styrning.

Det finns ytterligare skäl att inte *direkt* fokusera de empiriska studierna på departementens styrning. Det är tveksamt i vilken utsträckning ett traditionellt sätt att se på styrning, dvs det som innebär en koncentration på regler, anslag, utnämningar etc, fångar upp hur departementen i praktiken försöker styra verken. En alltför snävt inriktad studie skulle göra det svårt att bedöma dessa styrformers betydelse. För att t ex avgöra vilken roll budgeten har som styrmedel måste dess roll analyseras i ett vidare sammanhang. Det räcker för detta knappast med att i detalj studera budgetprocesser och budgetdokument.

En analys av styrning måste bygga på ett indirekt sätt att "komma åt" fenomenet. Ett sätt att få ett robust och tillförlitligt underlag för en sådan analys är att utgå från praktiken, dvs från studier av konkreta förändringar. I denna studie kommer analysen att baseras på beskrivningar av hur flera förändringar inom vissa utvalda verksamhetsområden har vuxit fram. Jag kommer att utnyttja såväl aktörernas beskrivningar av de förändringsprocesser som de har deltagit i som deras analys av dessa. Jämsides studeras tillgängliga dokument från förändringsprocesserna.

Beskrivningar av hur konkreta förändringar har vuxit fram är fundamenten i de empiriska studierna. I anslutning till dessa beskriver jag: varifrån initiativen har kommit, hur aktiva eller passiva departement och verk har varit, i hur hög grad dessa organisationer har haft inflytande över utfallet och hur de i så fall bedömer grunden för detta inflytande. Jag kommer även i anslutning till dessa förändringar, men också fristående, att analysera budgetens och de informella kontakternas betydelse i relationen mellan departement och verk.

Jag använder en undersökningsstrategi som gör det möjligt att rekonstruera verkliga förändringsprocesser utan att i förväg alltför hårt peka ut ett fåtal variabler och sambanden mellan dessa som intressanta. Jag tar istället fram och presenterar relativt breda helhetsbilder av relationen mellan departement och verk vid de studerade förändringarna. Denna forskningsstrategi där avsikten är att ge sammansatta bilder av verkliga förändringsförlopp brukar kallas fallmetoden (Normann 1976, Yin 1981 a).

Fallmetoden är flitigt använd och debatten om dess fördelar (Yin 1981 a) och nackdelar (Miles 1979) har ibland varit intensiv. En fördel med fallmetoden är att den tar tillvara undersökarnas förmåga att förstå ett studerat fenomen i sitt sammanhang (Valdelin 1974). Det går dock inte på ett metodologiskt plan att avgöra fruktbarheten i att använda fallmetoden i en specifik undersökning. Vilken tilltro som kan fästas till en undersöknings resultat måste avgöras utifrån sättet att generera, bearbeta och presentera data. Jag kommer fortsättningsvis i detta kapitel att redogöra för dessa moment av undersökningen.

Fallen — att välja undersökningsobjekt

Förvaltningen är ingen homogen enhet. Förvaltningsmyndigheter är olika! De skiljer sig åt i flera avseenden. Att se till skillnader mellan ämbetsverk är viktigt. Olikheter mellan ämbetsverk påverkar förmodligen hur aktiva de är i förändringsprocesser, hur kontaktvägarna till departementen är utformade, olika styrformers betydelse etc. Att förstå relationen mellan departement och verk är i stor utsträckning en fråga om att förstå skillnader mellan olika typer av myndigheter.

Jag tog hänsyn till denna heterogenitet genom att i förväg välja myndigheter med vissa karakteristika som var intressanta därför att de kunde antas påverka departementens styrning av ämbetsverken. Det sågs också som viktigt att studera relativt många verk och departement för att få ett tillräckligt rikt och differentierat underlag för en analys av styrning. Ambitionen var dock inte att åstadkomma något representativt urval.

Det första kriteriet vid val av fall var hur precist ämbetsverkens uppgifter var reglerade. Utvecklingen mot en ny myndighetsroll och det ökade bruket av ramlagstiftning innebar just en förändring i detta avseende. För nya myndigheter preciseras ofta endast vissa *mål eller riktlinjer*. För allt fler verk preciseras uppgifterna i allmänt hållna *ramlagar*. Dessutom finns myndigheter som

på traditionellt vis handlägger ärenden utifrån en *detaljerad lagstiftning*. Uppgifter om hur myndighetens uppgifter formellt var reglerade fanns i propositioner, instruktioner etc.

Det andra urvalskriteriet var hur viktigt ett verksamhetsområde var på den politiska arenan, dvs vilken uppmärksamhet som området rönt i massmedia, folkvalda församlingar etc. Myndigheter valdes såväl inom *centrala* som *perifera* områden. Centraliteten var svår att objektivt bestämma. Det som ur ett perspektiv såg ut som ett viktigt område kunde ur ett annat ses som oviktigt. Jag försökte ändå välja utifrån en konsensusprincip, dvs att de flesta inblandade aktörer skulle kunna acceptera kategoriseringen. Jag utgick vid valet från läget i början av 70-talet. Centraliteten förändrades dock i ett fall klart över tiden.

Med formell reglering av uppgifter på en axel och verksamhetsområdets centralitet på den andra bildas nedanstående matris. Jag har i den placerat in de utvalda ämbetsverken

verksamhetsområdets centralitet \ formell reglering	mål/riktlinjer	ramlag	detaljerad lagstiftning
centralt	Industriverkets utredningsverksamhet (SIND)	arbetskyddsstyrelsen (ASS)	Invandrarverkets handläggning av utlänningsärenden (SIV-T)
perifert	Invandrarverkets anpassningsverksamhet (SIV-A)	livsmedelsverket (SLV)	patentverket (PRV)

Figur 2.1: Urval av myndigheter i de empiriska undersökningarna.

Både *industriverket* och *invandrarverket* (anpassningsverksamhet) var exempel på ämbetsverk med en ny roll: SIND inrättades 1973; SIV kom till 1969. SIVs anpassningsbyrå fortsatte det arbete som tidigare hade bedrivits i inrikesdepartementet: med ett vagt mål att främja jämlikhet och till att börja med utan något större allmänt intresse. Även när det gällde SINDs utredningsverksamhet fanns endast vaga riktlinjer i en proposition. Däremot ett starkt politiskt intresse.

Såväl *arbetarskyddsstyrelsen* som *livsmedelsverket* var ramlagsmyndigheter. De hade båda uppgiften att fylla ut allmänt formulerade regler: arbetarskyddsstyrelsen inom ett centralt och livsmedelsverket inom ett perifert område. *Invandrarverkets* handläggning av utlänningsärenden styrdes hårt av utlänningslagen. Handläggningen var ofta mycket uppmärksam. *Patentverket* var inom sitt perifera verksamhetsområde likaså styrd av en detaljerad lagstiftning.

Datagenerering — att intervjua makthavare

En studie kan aldrig vara helt förutsättningslös. En "samla in så mycket data som möjligt"-strategi är förenad med avsevärd drunkningsrisk. Något urval av data måste alltid göras, medvetet eller omedvetet. I och med att jag hade valt ut vissa förändringar kom datagenereringen i huvudsak att koncentreras till hur dessa hade växt fram. Jag var dessutom klar över *ungefär* vilken information som jag var ute efter i anslutning till förändringarna. Genereringen av data fick härigenom en stadga.

De typer av förändringar som studerades var av olika slag. Det var verksamhetsförändringar, dvs att nya verksamheter tillkom, gamla expanderade eller stagnerade, nya målgrupper tillkom. Det var organisatoriska förändringar, dvs att verk eller delar av verk omorganiserades. Det var rättsliga förändringar, dvs ny lagstiftning eller nya viktiga föreskrifter inom verksamhetsområdet. Förändringarna skulle uppfattas som viktiga, både av de inblandade aktörerna själva och av utomstående betraktare. De skulle dessutom vara identifierbara, dvs manifesterade i propositioner, instruktioner, organisationsplaner etc.

Data genererades genom dokument och intervjuer. De dokument som utnyttjades var sådana där myndighetens verksamhet avhandlades: kommittédirektiv, kommittébetänkanden, skrivelser mellan departement och verk, planeringsdokument, verksamhetsberättelser, myndighetstidskrifter, förvaltningsrevisioner etc. Dessutom studerades de olika budgetdokumenten: allmänna och årliga budgetanvisningar, anslagsframställningar, budgetpropositioner och regleringsbrev. Ibland hänvisade de intervjuade till andra dokument: protokoll, promemorior etc.

Intervjuer gjordes dels med flera aktörer som hade varit inblandade i de studerade förändringsprocesserna, dels med andra som var insatta i verksamhetsområdet. I verk och departement intervjuades både de som direkt hade varit inblandade i förändringsprocessen och de som hade skött kontakterna mellan

verk och departement. Budgetansvariga i departement och verk intervjuades. De som skulle intervjuas valdes delvis ut i förväg. Genom intervjuerna fick jag dessutom successivt information om andra lämpliga intervjupersoner.

Totalt genomfördes 92 intervjuer. Jag redovisar i figuren nedan fördelningen på verksamhetsområden, hur många av de intervjuade som var departementsföreträdare, verkstjänstemän respektive utomstående. Den senare gruppen innehåller t ex representanter för intresseorganisationer, riksdagsledamöter, förvaltningsrevisorer etc. Flera av de intervjuade hade arbetat både i departement och verk. De är placerade i tabellen med hänsyn till vilka av deras erfarenheter som jag i huvudsak efterfrågade:

	totalt	departement	verk	externa
Arbetskydd	18	9	5	4
Industripolitiskt utredande	25	7	10	8
Invandarpolitik	15	6	8	1
Invandringspolitik	11	5	6	—
Livsmedelskontroll	13	5	6	2
Patentpolitik	10	3	6	1
	92	35	41	16

Figur 2.2: Antal intervjuade i studien fördelade efter verksamhetsområde och organisationstillhörighet

Vid den här typen av sk elitintervjuer vill de intervjuade gärna diskutera på egna villkor och sätta in frågor och svar i ett eget perspektiv. Därför anses det olämpligt med en alltför hårt standardiserad intervjuuppläggning (Zuckerman 1972, Mellbourn 1979). Det var därför viktigt att ge intervjuerna en samtalsprägel, något som förutsatte att jag var inläst på området och hade en preliminär uppfattning om händelseförloppet. Innan några intervjuer gjordes skaffade jag mig därför en dokumentbild av de studerade förloppen.

Vid varje intervju eftersträvades relativt specifik information, t ex den erfarenhet den intervjuade hade av hur ett förslag hade initierats. Detta gjorde det omöjligt att standardisera frågor och svarsalternativ. Varje intervju förbereddes med en specifik intervjuguide, som utarbetades på basis av fakta från dokument och tidigare intervjuer.

Intervjuerna tog vanligen 1,5–2 timmar: den kortaste ca 35 minuter och den längsta ca 8 timmar. Tre personer intervjuades mer än en gång. Intervjuerna bokades direkt per telefon utan någon sanktion från organisationsledningen. Under hela undersökningen var det en person som direkt meddelade att han inte ville låta sig intervjuas. Däremot kunde flera intervjuer inte komma till stånd pga utlandsresor, sjukdomar etc.

Under intervjuerna förde jag anteckningar. Dessa redigerades lätt och skrevs ut till ett intervjuprotokoll så snart som möjligt efter varje intervju, oftast samma dag. Protokollet återsändes därefter till de intervjuade med uppmaningar att stryka, lägga tillrätta, komplettera, kommentera etc i protokollet. Vid de två första fallen, industriverket och patentverket, delgavs de flesta intervjuade inte intervjuprotokollen. Vid drygt 75 % av resten av intervjuerna återsändes protokollen från de intervjuade med efterfrågade kommentarer.

En felkälla vid intervjuer är en snedvridning i riktning mot det som intervjuaren anser vara rimligt och riktigt eller det som den intervjuade tror att intervjuaren vill höra. Denna intervjuareffekt kan antas vara mindre vid intervjuer med personer som är vana att diskutera kring sin verksamhet. Ett sätt att ändå hantera den var en kontinuerlig jämförelse dels mellan data från olika intervjuer, dels mellan intervju- och dokumentdata. Just för att minska intervjuareffekten vid tolkningen av intervju svaren skrevs protokoll som den intervjuade fick komplettera och nyansera.

Databearbetning — att rekonstruera händelseförlopp

Databearbetningen bestod huvudsakligen i att rekonstruera händelser som hade inträffat några år tillbaka i tiden. Utgångspunkt var dokumentbilden av ett skeende, dvs den bild som gavs av kommittébetänkanden, propositioner, anslagsframställningar etc. Offentliga dokument speglar dock sällan de inblandades syn på vad som har hänt (Gergen 1968). Att gå bakom dokumenten och intervjua de personer som hade varit inblandade i förändringsprocesserna gav möjligheter att bedöma dokumenten som källor.

Databearbetningen blev sedan en kontinuerlig process där uppgifter från intervjuerna kontrollerades mot uppgifter från andra intervjuer och mot dokumenten. Dokumentens historia och innebörd relaterades på motsvarande sätt till intervjuuppgifter. Resultatet av databearbetningen blev för varje verksamhetsområde en relativt djupgående fallbeskrivning. Dessa fall redovisas i bearbetat skick i kapitel 3—8. De är disponerade på ett i förväg bestämt likartat sätt.

De preliminära fallbeskrivningarna delgavs de intervjuade med uppmaning att ge skriftliga eller muntliga synpunkter i form av kritik och kompletteringar, både av beskrivningen av händelseförlopp och av de bedömningar som jag hade gjort om departement och verks inflytande. Även andra än de intervjuade fick detta utkast. Huvudparten av de intervjuade delgav mig synpunkter per brev eller per telefon. I samtliga fall hade jag i efterhand samtal med

personer om beskrivningen. På basis av de synpunkter som kom fram i denna process reviderades de preliminära fallbeskrivningarna.

Det finns problem med att på detta sätt rekonstruera händelseförlopp. Ett är att personer glömmar. Även om de flesta av de intervjuade hade varit så pass inblandade att de kunde erinra sig vad som hade hänt, uppstod problem när det gällde händelser som låg relativt långt bak i tiden. Genom att jag själv hade en dokumentbild och en kronologi kunde jag med den som stöd lyfta fram information ur glömskan. Information från andra intervjuer tjänade som ett annat sätt att hjälpa intervjupersoner att minnas. Här fanns en stor fördel med att både använda dokument och intervjuer för att generera data.

Ett andra problem var att aktörerna ibland uppfattade händelseförlopp olika. Även personer inom samma organisation kunde ge olika bilder av händelser, de hade olika syn på vilken betydelse som skulle tillmätas vissa drivkrafter etc. Sakuppgifter kunde kontrolleras mot andra intervjuuppgifter eller mot dokument. Den allmänna tolkningen av olika skeenden var mer komplicerad. Kvarstod skilda sätt att se på händelseförlopp redovisade jag bägge för att få balans i beskrivningen.

Ett nära nog motsatt problem var att det inom flera områden fanns personer som träffades regelbundet, bl a i kommittéer. Dessa aktörer kunde lämna likartade beskrivningar av händelser som hade inträffat 6—7 år tillbaka i tiden, men källorna var ju inte oberoende. Denna enighet hade säkerligen inte manipulerats fram, men det hade ibland utbildats allmänt accepterade uppfattningar om hur ett skeende hade gått till.

Ytterligare ett problem är risken att varje person uppfattar sig själv som mer central i de processer där förändringar övervägs än vad han eller hon egentligen är. Genom att intervju flera aktörer i både departement och verk försökte jag motverka detta. Ändå är det möjligt att den roll som departement och verk har relativt andra aktörer — intresseorganisationer, andra myndigheter, massmedia etc — överskattas på grund av att uppmärksamheten riktas just mot dessa.

Datapresentation — att göra fallbeskrivningar

Fallbeskrivningarna redovisas i kapitel 3—8. Beskrivningarna har en likartad disposition. De innehåller tre delar. I första avsnittet ges en historisk och institutionell bakgrund. Här tecknas i grova penseldrag utvecklingen under 60-talet för de studerade myndigheterna, dvs förhistorien till de förändringar

som analyseras. Viss grundinformation om ämbetsverken ges: verksamhetsinriktning, anslag, organisation etc.

Det var delvis olika typer av förändringar som studerades. Vad som uppfattades som en viktig förändring inom ett verksamhetsområde var det inte inom ett annat. Detta var dock ofrånkomligt eftersom verksamheterna var såpass heterogena. Genom att ge en bakgrund blir det dock möjligt att relatera de studerade förändringarna till myndighetens funktion och verksamhet. I fallbeskrivningens andra avsnitt redogör jag för hur ett antal viktiga förändringar inom verksamhetsområdena växte fram under 70-talet. I avsnitt 3 diskuteras två interaktionsformer: budgeten och de informella kontakterna. Så ser standarddispositionen för fallbeskrivningarna ut.

Fallen innehåller min bild av organisationernas inflytande över de studerade förändringarna och av budgetens och de informella kontakternas roll. Den är baserad på dokument och på aktörernas egna bilder. Jag redovisar också i fallstudierna aktörernas förklaringar till processernas utseende. Däremot innehåller inte fallen mina egna förklaringar till varför departement och verk har ett visst inflytande, varför budgeten har eller inte har en viss roll etc. Fallanalysen i del III innehåller olika sätt att förklara och förstå det empiriska materialet.

Det uppstår problem när en riklig mängd data skall sammanställas till en läsbar, och förhoppningsvis läsvärd, fallbeskrivning. Vilka data skall och vilka skall inte inkluderas? Hur skall de sammanfogas? Hur skall de tolkas? En disposition av ett material innehåller i sig alltid en tolkning. Carr har beskrivit relationen mellan fakta och tolkningar så här:

"... the historian is engaged on a continuous process of moulding his facts to his interpretation and his interpretation to his facts ..." (Carr 1961, s 29)

Fakta talar aldrig för sig själva. Att i förväg ungefär veta vad för data jag var ute efter, med inriktningen mot konkreta förändringar, och att i förväg precisera hur beskrivningarna skulle disponeras, var två sätt att minska utrymmet för snedvridningar. Att det ändå kvarstår ett subjektivt element i fallbeskrivningarna är självklart.

Om reliabilitet och validitet

Det finns inga särskilda procedurer som garanterar hög reliabilitet, dvs stabilitet och tillförlitlighet hos mätinstrumentet. Vid den typ av intervjuer som ge-

nomfördes gick det inte att kontrollera reliabiliteten på vanligt sätt genom kontrollfrågor, flera intervjuare etc. Intervjuinformation granskades i stället gentemot information från andra intervjuer och från dokument. Ett sätt att öka reliabiliteten var att knyta generering, bearbetning och presentation av data till konkreta förändringar. Ett annat var att låta de intervjuade granska och revidera intervjuprotokollen. Fallbeskrivningarna kom på så sätt att baseras på ett omsorgsfullt mönstrat dataunderlag.

Det finns heller inga säkra procedurer som garanterar en hög validitet, dvs att mätinstrumentet mäter vad det avser att mäta. Giltigheten i undersökningens beskrivningar och resultat måste bedömas såväl utifrån sättet att generera, bearbeta och presentera data som hur resultatet av undersökningen relateras till tidigare studier och existerande teorier.

Försök att öka validiteten gjordes genom att låta de intervjuade ta del av och kommentera fallbeskrivningarna i preliminär form. En sådan kontroll ses ibland som ett sätt att validera datagenereringsprocesser (Schatzman och Strauss 1973, Yin 1981 b). Även om de intervjuade kan vara oense om tolkningen skall de:

"... not find that the basic facts have been misconstrued. Moreover, the informants should find that the presentation of facts and interpretations is balanced — i.e., reflects the different perspectives of the participants in the case." (Yin 1981 b s 106)

Min ambition var att ge en sakligt korrekt och nyanserad beskrivning av händelseförloppen. I den mån det fanns tydliga motstridiga synsätt redovisades dessa. De intervjuade accepterade också, med sakliga korrigeringar och reservationer för vad de inte kände till, i stort sett fallbeskrivningarna.

Forskningsrapporter innehåller ofta anonymiserade fall. Min utgångspunkt var att inte anonymisera. Att öppet redovisa vilka organisationer som studeras är en förutsättning för att en utomstående skall kunna kontrollera beskrivningarna. Genom att inte anonymisera blir det lättare för en läsare att relatera fallbeskrivningarna till den eventuella föruppfattning om ett händelseförlopp som han har, och på det sättet få en slags ytvaliditet.

DEL II: EMPIRI

- 3. Arbetarskydd: Från politiska initiativ till administrerad politik**
- 4. Industripolitiskt utredande: Planmässighet med förhinder**
- 5. Invandrarpolitik: Verksinitiativ och departementsintresse**
- 6. Invandringspolitik: Lagförändringar och departemental överbelastning**
- 7. Livsmedelskontroll: Delegerad konflikthantering genom organiserade intressen**
- 8. Patentpolitik: Delegering under förtroende**

3. Arbetarskydd: från politiska initiativ till administrerad politik

Arbetarskyddsstyrelsen — bakgrund

Intresset för arbetarskydd växte kraftigt under 60-talet. Den tekniska utvecklingen hade lett till en högt uppdriven arbetstakt, en specialisering och en ökning av skiftarbetet. Nya risker hade introducerats i arbetsmiljön, bl a kemiska ämnen, och gamla risker medvetandegjorts. Under 60-talet höjdes anspråksnivån på arbetsmiljön. Det som tidigare hade accepterats som ofrånkomligt började allt oftare att ifrågasättas. Den allmänna debatten om arbetsmiljön blev allt intensivare.

Arbetarskyddsstyrelsen var under 60-talet en organisation med 75—100 tjänstemän: yrkesinspektionen hade drygt det dubbla. Styrelsens hållning under perioden var avvaktande och passiv. Orsakerna var flera. Dels fanns det länge inget påtagligt stöd för arbetarskyddsfrågorna i regeringen. Budgetprocessen gav dålig utdelning. Styrelsen ville inte driva frågorna så hårt att det skulle kunna uppfattas som en kritik av regeringen. Den såg det heller inte som sin uppgift att ta initiativ till en revision av lagstiftningen. Passiviteten gällde främst verksledningen. Enskilda tjänstemän tycks ha varit mycket aktiva och propagerande.

Styrelsen överlät i viss utsträckning på LO att driva arbetarskyddsfrågor gentemot departementet. I huvudsak var det fackföreningsrörelsen som tog initiativ inom området. Betydelsefull var en enkät i slutet av 60-talet som visade att 82 % av LO-medlemmarna ansåg sig ha arbetsmiljöproblem. LOs linje fram till slutet av 60-talet var dock att genom samarbetsavtal med arbetsgivarna flytta fram positionerna. LOs kongress 1966 uttalade t ex att "... de hinder som nu finns för ett effektivt arbetarskydd förefaller inte bero på brister i lagtexten, utan mera ha att göra med tillämpningen och övervakningen som arbetsskyddsverket har att svara för inom ramen för sina resurser." (LO i Sverige, kongressrapport 1966, s 267) LO såg då inte förändrad lagstiftning som något avgörande medel för att stärka arbetarskyddet.

Lagstiftningsfrågan — LO/SAPs arbetsgrupp

Lagstiftningsfrågan aktualiserades i en socialdemokratisk motion i riksdagen. Motionen utgick ifrån en relativt begränsad fråga men utmynnade i ett förslag att riksdagen skulle begära en allmän översyn av arbetarskyddslagstiftningen. Andra lagutskottet, som två år tidigare hade avslagit en liknande begäran, remissbehandlade motionen. Arbetarskyddsstyrelsen tillstyrkte en översyn. SAF och TCO var emot. LO väntade med att ta ställning men framförde sin allmänna inställning att det främst var resurser för arbetsforskning och tillsyn som saknades. Utskottet ställde sig efter en allmän uttolkning av debatten nu bakom en översyn av 1949-års lagstiftning om arbetarskydd. LO krävde strax därefter i en särskild skrivelse till regeringen en översyn. I februari 1970 tillsattes arbetsmiljöutredningen för att genomföra en översyn av arbetarskyddets lagstiftning och organisation.

LOs svängning i lagstiftningsfrågan kräver en förklaring. LO och SAP till-satte 1969 en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta ett handlingsprogram för arbetsmiljöfrågorna. Socialminister Sven Aspling, ansvarig i regeringen för arbetarskyddsfrågorna, var ordförande. Förutom representanter för LO och SAP deltog även socialdepartementets tjänstemän i gruppens arbete. Arbetsgruppen var SAPs svar på de krav som under flera år hade drivits av fackföreningsrörelsen. LO fick en arena att med politiker och ansvariga tjänstemän lägga fram sina synpunkter på och diskutera arbetarskyddsfrågorna. Kontakten med departementets tjänstemän var viktig. Arbetsskyddsstyrelsens tjänstemän deltog ej regelbundet i gruppens arbete, även om dess dåvarande generaldirektör var med vid en del sammanträden. Arbetsgruppen diskuterade bl a vad som skulle behöva göras för att vitalisera den arbetarskyddsorganisation som från LOs sida sågs som alltför passiv.

I december 1969 presenterade arbetsgruppen sitt handlingsprogram för en "Bättre arbetsmiljö". Där talade man för en "genomgripande översyn av arbetarskyddslagstiftningen" och skisserade några utgångspunkter för en ny lagstiftning. Gruppen slog fast att det behövdes en kraftig resursförstärkning till hela arbetarskyddsverket. Ett närmare samarbete mellan styrelsen och det arbetsmedicinska institutet skulle aktualiseras. En arbetarskyddsavgift skulle införas "för att öka förutsättningarna för forskning, utbildning och information i arbetarskyddsfrågor". Arbetsgruppen ville att skyddsombudens handlingsmöjligheter skulle få stöd i lag och "stimuleras av en effektiv samhällelig inspektions- och rådgivningsverksamhet". Gruppen föreslog en genomgripande och förutsättningslös översyn av arbetarskyddsverkets arbetsformer och organisation.

Genom LO-SAP-gruppen förankrades intresset för arbetsmiljöfrågor i so-

cialdepartementet. 1969 års arbetsgrupp fick, skulle det visa sig, stor genomslagskraft när det gällde det tidiga 70-talets reformering av arbetsmiljöorganisationen. Det kan lätt konstateras ett årtionde senare vid ett studium av arbetsmiljöorganisationen.

Arbetsarkyddsstyrelsen — ett årtionde senare

Arbetsmiljöutredningens första betänkande avlämnades 1972 och ledde till "73-års arbetsmiljöreform". Den innebar i första hand en förstärkning av det lokala skyddsarbetet i företagen. 1976 kom arbetsmiljöutredningens slutbetänkande med förslag till ny arbetsmiljölag. Lagen antogs av riksdagen i november 1977 och kom att gälla från den 1 juli 1978. Lagen var en ramlag vars innehåll skulle komma att bestämmas av de föreskrifter som styrelsen utfärdade. Styrelsen fick ökade befogenheter bl a att ingripa med generella direkt straffsanktionerade föreskrifter för att förhindra brister i arbetsmiljön.

Inom ett decennium förändrades arbetsarkyddsverket och arbetsmiljöorganisationen drastiskt. Den myndighet som 1969 hade drygt 300 tjänster och anslag på 26 miljoner kronor var tio år senare en myndighet med 1100 tjänster och anslag på drygt 200 miljoner kronor.

Flera organisatoriska förändringar hade genomförts. Det som i slutet av 60-talet var ett kollegialt styrt ämbetsverk var 1980 ett lekmannastyrt. Representeranter för arbetsmarknadens parter ingick såväl i styrelsen som i det löpande föreskriftsarbetet.

Arbetsarkyddsstyrelsen var organiserad på tre avdelningar. *Tillsynsavdelningen* svarade för normerings- och granskningsarbeten, samt ledde och samordnade yrkesinspektionens tillsynsverksamhet. Den *arbetsmedicinska avdelningen* var landets centrala forskningsinstitution inom det arbetsmedicinska området. Det var det tidigare fristående arbetsmedicinska institutet som hade blivit en avdelning i styrelsen. Den *administrativa avdelningen* skötte styrelsens och yrkesinspektionernas administration. *Yrkesinspektionerna* var verkets regionala organisation — sedan 1974 uppdelad på 19 distrikt. Dess uppgift var att utöva tillsyn över efterlevnaden av bl a arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. Yrkesinspektionerna leddes av en nämnd med representeranter för arbetsmarknadens parter.

Sett i en backspegel tycktes 1969-års arbetsgrupps program i långa stycken ha förverkligats. Den myndighet som 1969 inte befanns i stånd att dra igång och hantera den satsning på arbetsarkydd som ansågs nödvändig, hade tio år senare formellt fått en starkare och mer självständig ställning än någon annan svensk central myndighet. En metamorfos! Jag skall beskriva några av de

mest betydelsefulla förändringarna som inträffade under 70-talet och som bidrog till omvälvningen: arbetsmiljöutredningen och den nya lagstiftningen, arbetsmedicinska institutets inordnande i styrelsen, arbetarskyddsfondens tillkomst samt de väldiga resurstillskott som verket fick under 70-talet.

Viktiga förändringar inom arbetarskyddsområdet

Arbetsmiljöutredningens arbete startade 1970. Ordförande i utredningen blev socialdepartementets rättschef Gunnar Danielson. Danielson hade socialministerns stora förtroende. Som f d domstolsjurist ansågs Danielson lämplig då utredningen skulle arbeta med relativt komplicerad lagstiftning. Genom att Danielson blev ordförande garanterades täta kontakter mellan departement och utredning.

Departementet var på det klara med vilken inriktning i stort det ville att den nya lagstiftningen skulle få. Det markerades i direktiven:

”... arbetarskyddets krav måste bättre än f n kunna göra sig gällande redan i samband med planeringen av arbetslokaler, maskiner och arbetsmetoder ... mycket talar för att den centrala arbetarskyddsförfattningen inte bör vara starkt detaljbetonad ... skyddsombudens ställning bör särskilt beaktas och deras handlingsmöjligheter förstärkas ... möjligheterna till en utbyggd organisation med regionala skyddsombud bör undersökas ...” (Statsrådsprotokoll 1970-02-20)

Även om sådana preciseringar gjordes uppfattades ändå mandatet som relativt öppet när det gällde hur långt utredningen skulle kunna gå. Huvudansvarig för utarbetandet av direktiven var departementets rättsenhet där Danielson var chef. I mycket hög grad påverkades direktiven av LO-SAP-gruppens handlingsprogram.

Departementet ville arbeta vidare efter samförståndsidén, och få en lagstiftning som gick tillräckligt långt för att tillfredsställa fackföreningsrörelsen men som ändå åtminstone i huvudsak skulle kunna accepteras av arbetsgivarna. Det var viktigt, som en departementstjänsteman uttryckte det, att ”få en förändring av arbetarskyddslagen i önskvärd riktning och ändå ha båda fötterna på jorden”. Utredningsarbetet skulle, förstod departementet, få karaktär av en förhandling mellan arbetsmarknadens parter. Den förhandlingen ville departementet skulle ske under sakkunnig ledning. Utredningen förfogade därför över erfaren juridisk expertis. De facto fanns det, förutom Danielson, två domstolsjurister i sekretariatet. En utredare karakteriserade vissa utredningssammanträden som ”en rättegång ... med (parternas) yrkanden, in-

vändningar och bestridanden ... och till slut en dom''!

Utredningen fick inte något parlamentariskt inslag. Ledamöterna i utredningen bestod av representanter för arbetsmarknadens parter. Departementet såg först och främst utredningen som en fråga där arbetsmarknadens parter skulle ha en dominerande ställning. Socialutskottets ordförande framhöll i samband med en motion att utredningen "penetrerade sakuppgifter" och därför främst skulle hanteras av sakkunniga och experter. Flera experter knöts till utredningen, både från arbetsmarknadens parter, arbetarskyddsverket och andra organisationer. Arbetarskyddsstyrelsens tjänstemän engagerades i flera arbetsgrupper som dokumenterade utvecklingstendenser beträffande olika miljöfaktorer. Departementets expert bevakade de resursmässiga och organisatoriska frågorna i utredningen.

Arbetsmiljöutredningen sågs som viktig. Departementet höll nära kontakt med utredningen, främst genom den personalunion som fanns. Utredningen beslöt sig relativt omgående för att bryta ut och snabbbehandla vissa frågor, främst avseende det lokala skyddsarbetet, medan den totala lagstiftningsöversynen sparades till senare. Utredningsordföranden tog initiativ till detta, utan direkt påverkan från departementsledningen, men med kännedom om en stark vilja därifrån att snabbt åstadkomma förändringar.

Innan utredningens första delbetänkande kom i december 1972 hade dock viktiga förutsättningar förändrats inom arbetsmiljöområdet. Det gällde ledningsfunktionen på verket, arbetsmedicinska institutet, införande av en arbetarskyddsavgift och inrättandet av en arbetarskyddsfond. Dessutom skedde en islossning på resurssidan, både vad gällde styrelsen och yrkesinspektionen. Innan jag senare återkommer till arbetsmiljöutredningen och dess båda betänkanden skall jag beskriva dessa förändringar.

Lekmannastyrelse — ny verksledning

Arbetarskyddsstyrelsen hade tidigare haft en ren ämbetsmannastyrelse. Redan i diskussionen 1969 togs frågan upp om det inte vore lämpligt med ett lekmannainflytande över verket. Departementet såg det som ett viktigt led i en vitalisering av arbetarskyddsorganisationen. Arbetarskyddsstyrelsen fick 1972 en lekmannastyrelse med i första hand representanter för arbetsmarknadens parter. Därigenom kom parternas förutsättningar för inflytande och insyn att öka. Samtidigt fick styrelsen en ny generaldirektör — Gunnar Danielson. Ny överdirektör blev Olle Gunnarsson, LO-sekreterare och där ansvarig för arbetsmiljöfrågor bl a ledamot i LO-SAP-gruppen ett par år tidigare.

Arbetsmedicinska institutet inordnas i styrelsen

Den 1 juli 1972 inordnades det tidigare fristående arbetsmedicinska institutet, och blev en arbetsmedicinsk avdelning i arbetarskyddsstyrelsen. Ett ökat samarbete mellan styrelsen och institutet hade redan tidigare förordats, eftersom institutets forskning sågs som ett viktigt underlag för styrelsens anvisningsverksamhet. Den gränsvärde lista som institutet gav ut saknade t ex det legala stöd som arbetarskyddsstyrelsen hade kunnat ge. 1969-års LO-SAP-grupp drog slutsatsen att detta borde "aktualisera ett nära samarbete mellan arbetsmedicinska institutet och arbetarskyddsverket". När en sammanslagning skedde 1972 kunde det tyckas vara ett nytt bevis på genomslagskraften i 69-års handlingsprogram. Riktigt så var dock inte fallet.

Institutet hade kommit till endast tre år tidigare genom en sammanslagning av yrkeshygieniska avdelningen vid statens institut för folkhälsan, vissa delar av enheter vid Karolinska sjukhuset och delar av det arbetsfysiologiska institutet. LO-SAP-gruppen föreslog aldrig något totalt inordnande av institutet i styrelsen, väl medveten om det motstånd från institutet som ett sådant förslag skulle möta. De arbetsmedicinska forskarna var inte tilltalade av att underordna sig ett ämbetsverk. Förutsättningarna för samarbetet mellan styrelsen och institutet förändrades dock på ett dramatiskt sätt.

Delegationen för omlokalisering av statlig verksamhet föreslog i maj 1970 att arbetsmedicinska institutet skulle utlokaliseras till Umeå. Institutet protesterade, bl a därför att samarbete med arbetarskyddsstyrelsen var viktigt. Både styrelsen och LO motsatte sig en utflyttning. Även socialdepartementet såg negativt på en utflyttning. Departementet tog i detta läge initiativ till en diskussion om en integration av arbetsmedicinska institutet i arbetarskyddsstyrelsen. Frågan avgjordes vid ett möte hos socialministern där styrelsen, LO och institutets ledning deltog. Institutet var i sak negativ men gick "under galgen" med på att integreras i styrelsen. Alternativet, en utflyttning till Umeå, ansågs sämre för forskningen.

Socialdepartementet agerade snabbt när tillfälle yppades. Hotet om utlokalisering gjorde det möjligt att få institutets ledning att acceptera en integration. Avgörandet kom snabbt. Något egentligt beslutsunderlag hann aldrig tas fram. Arbetsmiljöutredningen fick sedan i uppdrag att lägga fram förslag om formerna för en integrering.

Arbetarskyddsavgift och arbetarskyddsfond

I LO-SAP-gruppens handlingsprogram från 1969 föreslogs, i samband med utredningen om yrkesskadeförsäkringens finansiering, ett uttag av en särskild

arbetarskyddsavgift av företagen. Den skulle användas för en satsning på forskning, utbildning och information i arbetarskyddsfrågor. Ursprungligen var detta ett LO-förslag som hade framförts i ett remissvar på yrkesskadeutredningens betänkande 1966. Departementschefen meddelade då att förslaget skulle prövas i utredningen om yrkesskade försäkringens finansiering.

Att LO-SAP-gruppen kunde presentera en detaljerad teknisk lösning på frågan, en lösning som sedan skulle förverkligas, var inte konstigt. Utredningens betänkande presenterades 1970 och ledde till en proposition om ändringar i lagen om yrkesskade försäkringen. Där föreslogs en särskild arbetarskyddsavgift på produktionen och inrättandet av en arbetarskyddsfond för forskning, information och utbildning. Arbetarskyddsfonden tillfördes vid sin start 20 miljoner kronor.

Socialministern erinrade vid riksdagsdebatten om regeringens och LOs gemensamma uppfattning i arbetsmiljöfrågorna och påpekade att:

”detta var en av orsakerna till att det socialdemokratiska partiet och landsorganisationen för några år sedan utarbetade ett arbetsmiljöprogram, som nu steg för steg håller på att förverkligas.” (RD 1971, 72 s. 171)

Arbetarskyddsfondens intäkter ökade 1974 i och med att arbetarskyddsavgiften höjdes från 0.03 % till 0.075 % av lönesumman. Fondens intäkter den 1 januari 1975 uppgick till 100 miljoner kronor.

Resurserna!

Under 1960-talet hade arbetarskyddsverket, åtminstone gäller det styrelsen, inte fått något större gensvar för kraven på resursförstärkningar. Verket låg relativt stabilt. LO-SAP-gruppen diskuterade behovet av kraftiga resursförstärkningar, vilket redan gav utslag i budgetpropositionen 1970. Styrelsen och inspektionen fick i princip allt som de hade önskat — 43 tjänster jämfört med 10 året innan.

I propositionen 1972 och 73 fick verket mer resurser än vad det hade begärt, något som blev mycket uppmärksammat. Initiativet inom arbetarskyddsområdet låg nu hos departementet och hos arbetsmiljöutredningen. Styrelsen hade inte hunnit anpassa sig till det generösare klimatet. Departementschefens bedömning av resursbehovet för styrelsen i 1973-års proposition baserades på arbetsmiljöutredningens bedömning och inte — som brukligt var — på styrelsens äskanden. Med hänsyn till arbetsmiljöutredningen gjorde styrelsen heller ingen egen bedömning av inspektionens resursbehov!

I departementet förklarades påspädningen av resurser av en medveten

framförhållning baserad på de kontakter som fanns mellan departement och arbetsmiljöutredning. Departementet grundade medelstilldelningen på den lagstiftning som skulle komma, och de krav på myndigheten som den skulle ställa. Departementet bedömde det så att verkets resurser inte alls räckte till för att leva upp till dåvarande krav, än mindre till de framtida. Resursförstärkningen till verket, tillsammans med de organisatoriska förändringarna, sågs som medel för att stärka myndigheten för framtida uppgifter. Resten av 70-talet innebar sedan en kraftig förstärkning av arbetarskyddsverkets resurser.

Arbetsmiljöutredningen igen

I december 1972 lade arbetsmiljöutredningen fram sitt delbetänkande "Bättre arbetsmiljö" (SOU 1972:86), som sedan ledde fram till vad som kallas 1973-års arbetsmiljöreform (prop 1973:130). Viktiga delar i reformen var bl a att:

- skyddsombud blev obligatoriskt på arbetsplatser med minst fem anställda
- skyddsombudens befogenheter stärktes: genom deltagande i planering av arbetslokaler, maskiner, arbetsanordningar, arbetsmetoder, genom rätt att ta del av handlingar och upplysningar
- skyddsombuden fick rätt att utan skadeståndsskyldighet avbryta ett arbete som innebar fara för arbetstagares liv och hälsa . . .
- yrkesinspektionsdistrikten byggdes ut från 11 till 19: inspektionerna skulle ledas av nämnder med representanter för arbetsmarknadens parter.

Initiativet i arbetarskyddsfrågorna hade i detta läge glidit över från departementet till arbetsmiljöutredningen. Genom arbetsgruppen 1969 hade departementet lagt den grund, som sedan omsattes i direktiv till arbetsmiljöutredningen. Det strategiska tänkandet gled nu över till utredningen. Hela tiden försigick dock täta kontakter mellan utredning och departement. Socialdepartementet var kunnig om utredningsarbetets inriktning. När arbetsmiljöutredningen föreslog en ändrad organisation av styrelsens verksamhet i december 1972 fanns det redan i januari som ett regeringsförslag.

Arbetsmiljöutredningens slutbetänkande kom 1976 med förslag till en ny arbetsmiljölagen (SOU 1976:1, "Ny arbetsmiljölagen"). En viktig del i lagförslaget var att arbetarskyddsstyrelsen fick ökade befogenheter att ingripa med generella föreskrifter — vilka kunde vara direkt straffsanktionerade — för att förhindra brister i arbetsmiljön. Den föreslagna lagen var en ramlag. Det reella innehållet i lagstiftningen skulle komma att ligga i de följdföreskrifter som

arbetarskyddsstyrelsen utfärdade med stöd av lagen och arbetsmiljöförordningen. Relativt vaga målsättningar för arbetsmiljöns beskaffenhet slogs fast i lagen, t ex:

”Arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället ...

Ämne som kan föranleda ohälsa eller olycksfall får användas endast under förhållanden som ger betryggande säkerhet ...” (Ur 2 kap, arbetsmiljölagen).

Motiven för lagens allmänna karaktär och den betydelsefulla position styrelsen gavs, var att de olika förutsättningar som fanns inom olika verksamhetsområden inte gjorde det möjligt att detaljreglera i lagen. Reglerna skulle snabbt kunna anpassas till nya rön och erfarenheter.

Arbetarskyddsstyrelsen fick i och med lagen avsevärt vidgade befogenheter; t ex om förhandstillstånd att använda viss arbetsprocess, metod eller anläggning och om villkor för ämnens användande, t ex hygieniska gränsvärden. Arbetarskyddsstyrelsens vida befogenheter byggde till stor del på att arbetsmarknadens parter deltog i arbetet, och att verket nådde lösningar som var acceptabla för dessa. Arbetsmarknadens parter var på flera sätt integrerade i föreskriftsarbetet. Styrelsen var angelägen om att bibehålla och fördjupa kontakterna med parterna. Ett utdrag ur verkets anslagsframställning illustrerade denna ambition:

”... inga hos parterna upplevda problem skall bli obeaktade och ingen skall behöva gå miste om berättigat inflytande på användningen av styrelsens resurser.” (AF 81/82, s 32)

För varje föreskriftsprojekt tillsattes en arbetsgrupp, där representanter för parterna deltog. Förslagen till föreskrifter gick sedan — efter bearbetning av tjänstemän — ut på remiss till parterna. Slutligen var parterna representerade i verksstyrelsen, där beslut om föreskrifter togs.

Departementets och verkets inflytande

I och med den nya arbetsmiljölagen fick arbetarskyddsstyrelsen en stark och formellt sett utomordentligt självständig ställning gentemot sitt departement. Arbetsmiljöfrågorna kom i huvudsak att delegeras från regeringen till styrelsen. Den myndighet som i slutet av 60-talet inte ansågs vital nog att driva arbetsmiljöfrågor fick nu i slutet av 70-talet ”en mer självständig ställning än något annat statligt verk”. Genom att i några avgränsade perioder beskriva

styrelsens respektive departementets inflytande skall jag sammanfatta 70-talets utveckling.

Initiativen

Reformarbetet inom arbetarskyddet initierades av fackföreningsrörelsen och det socialdemokratiska partiet. Socialdepartementet agerade för att stärka den organisatoriska basen för arbetsmiljöfrågornas hantering: arbetarskyddsfonden inrättades, arbetsmedicinska institutet integrerades i styrelsen. En kraftig utbyggnad av arbetarskyddsverkets resurser inleddes. Arbetsmiljöutredningen tillsattes för att genomgripande reformera både det lokala skyddsarbetet och lagstifningen inom området.

LO-SAP-gruppen 1969 var betydelsefull, främst därför att flera departementstjänstemän deltog i arbetet. Det var ett sätt att förankra de nya idéerna i departementet. Arbetarskyddsstyrelsen var relativt passiv i detta skede. För att ge arbetsmarknadens parter inflytande över utvecklingen inrättades en lekmannastyrelse. Gunnar Danielson, rättschef i socialdepartementet och ordförande i arbetsmiljöutredningen, blev ny generaldirektör.

I väntan på arbetsmiljölagen

Departementet visade fortfarande en påtaglig vilja att driva på när det gällde organisatoriska frågor och resursfrågor. Varje år fick verket ett 75—80-tal nya tjänster. Genom 1973-års reform stärktes skyddsombudens ställning och den regionala organisationen förändrades. Initiativet inom området gled dock efterhand över till arbetsmiljöutredningen och arbetarskyddsstyrelsen. Genom den förstärkta organisationen och den generösa budgettilldelningen hade verket fått vind i seglen. Danielsons position som både utredningsordförande, verkschef och f d departementstjänsteman sågs av många som betydelsefull.

Arbetarskyddsfrågorna flyttades 1974 från social- till arbetsmarknadsdepartementet, mot socialminsterns och Danielsons vilja. I socialdepartementet var de bekymrade eftersom de inte skulle få fullfölja det reformarbete som hade startats. Dessutom var Danielson oroad över att mista sina goda informella kontakter i regeringskansliet. Som en departementstjänsteman uttryckte det var Ingemund Bengtsson, den nye arbetsmarknadsministern, ”starkt medveten om var styrningen borde ligga”, dvs att departementet skulle kunna agera. Detta fick betydelse för de informella kontakterna mellan departement och verk.

Departementets intresse för arbetsmiljöfrågor var lika stort som tidigare. En särskild arbetsmiljöenhet hade t ex inrättats. Departementschefen agerade

ibland aktivt och utan att i förväg diskutera med verket, bl a vid de s k asbest-larmen. I stort kunde ändå perioden, även med Bengtsson som minister, karakteriseras av en väntan på arbetsmiljöutredningens betänkande.

Politiken delegeras

Ända sedan 1972 hade det förekommit en växelverkan mellan departement, utredning och verk. Inflytandet gled efterhand alltmer över till utredningen och styrelsen. Under hela Bengtssons ministerperiod pågick dock en sorts "kamp för politik" från departementets sida. I och med den nya arbetsmiljölagstiftningen fick dock arbetarskyddsstyrelsen en mycket självständig ställning gentemot departementet. Detta inträffade ungefär samtidigt som de informella kontakterna mellan departement och verk — i samband med regeringsskiftet — försvagades.

Redan i 1976 års regeringsdeklaration nämndes arbetsmiljölagen. Den borgerliga regeringen fullföljde den tidigare inriktningen. Resurstilldelningen var till att börja med oförändrat frikostig. Några stora egna initiativ inom arbetsmiljörådet tog inte departementet. Enligt en departementstjänsteman tog dock departementet i allt större utsträckning nu än tidigare upp och diskutera de intressanta frågor med verket när de själva hade blivit uppvaktade. Ett exempel var kommunförbundets kritik av anvisningar för daghemsverksamheten.

Regeringen överlät politiken till arbetarskyddsstyrelsen. De ansåg sig kunna göra det eftersom arbetsmarknadens parter på ett aktivt sätt deltog i och påverkade styrelsens föreskriftsarbete. Inte utan viss lättnad påpekade arbetsmarknadsministern i en tidningsintervju på en fråga om förseningar i föreskriftsarbetet att "föreskriftsarbetet sker under verkets eget myndighetsansvar, så jag skall inte ha några synpunkter i den sakfrågan". Om avvägningen mellan hälsa och ekonomi sade ministern i samma intervju att "det är inte regeringen som gör den avvägningen utan det är arbetarskyddsverket som utfärdar föreskrifter och fattar beslut om lagens efterlevnad" (tidningen Arbetsmiljö 10/1980).

Verket ansåg det praktiskt att ha stor självständighet. Därigenom undveks dubbelarbete. Samtidigt var verket införstådd med att detta innebar ett visst ansvar. Som en styrelsetjänsteman uttryckte det skulle styrelsen "ge ett opinionsmässigt skydd åt regeringen". En annan tjänsteman i verksledningen pekade på det som styrkan i det svenska konstitutionella systemet: "Vi i ämbetsverken är inte så beroende av opinionen . . . känsliga frågor är det bra om politiker slipper besluta om . . . (eftersom) det är svårt för dem att motstå tillfälligt tryck utifrån."

Inom regeringen uppstod under 1980 en konflikt om arbetarskyddsstyrelsens rätt att ge ut föreskrifter utan att underställa regeringen dessa. Kommunikationsminister Adelsohn tyckte att det var fel att styrelsen undantogs från den s k begränsningskungörelsen. Arbetsmarknadsminister Eliassons svar till Adelsohn belyser väl vilka motiv arbetsmarknadsdepartementet såg som viktiga när det gällde delegeringen av arbetsmiljöpolicen.

”På arbetsmarknadsdepartementet vill vi inte ställa oss i den myrstack som det skulle innebära att överta arbetarskyddsstyrelsens författningsrätt . . .

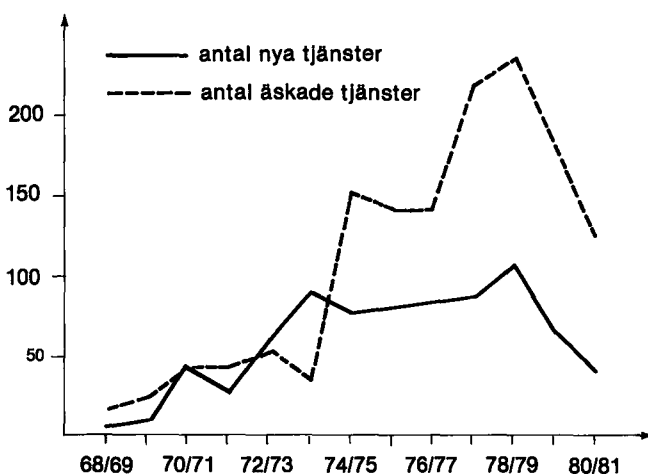
Det är ett mycket omfattande arbete som förutsätter mångsidig expertis. Vi skulle behöva förstärka departementet kraftigt för att klara en ’överprövning’. Det kompromissande som behövs sker således i hög grad redan där och i verkets styrelse . . .” (Brev från Ingemar Eliasson till Ulf Adelsohn, 1980-11-12)

Departementet hade delegerat arbetsmiljöpolicen till verket. Kompromissandet mellan arbetsmarknadens parter skulle ske där. Departementet ville definitivt inte stå för någon överprövning.

Interaktionsformer mellan departement och verk

Budgeten

Budgettilldelningen till arbetarskyddsverket avspeglade vilken prioritet område hade under 70-talet. Diagrammet nedan visar varje års *ökning av antalet tjänster* på arbetarskyddsverket, jämfört med *äskade medel*.



Figur 3.1: Arbetsskyddsverket: Äskade tjänster och nya tjänster

För budgetåret 70/71 anslogs ca 30 miljoner kronor till verket: För budgetåret 80/81 var motsvarande siffra 220 miljoner kronor. Den massiva resurstilldelningen var ett sätt för departementet att markera områdets vikt. Särskild symbolverkan fick det de år då socialdepartementet beviljade mer medel än vad styrelsen hade äskat. Det sågs utifrån som en islossning för arbetarskyddsfrågorna, en markering av den prioritet som regeringen gav frågan.

Budgetfrågorna avgjordes i början av 70-talet i en dialog mellan främst arbetsmiljöutredningen och departementet. Det visade sig bl a inför budgetåret 73/74, dvs hösten 1972, då det var arbetsmiljöutredningen som äskade medel för yrkesinspektionen. Resursförstärkningar ingick som ett led i departementets strävan att bygga upp en organisation som snabbt skulle fungera när den nya lagen i framtiden skulle träda i kraft. Departementet räknade t ex med att det tog tid att utbilda en yrkesinspektör.

Försökte departementet genom budgettilldelning styra inriktningen av verksamheten? Två tendenser kunde urskiljas; dels prioriterades det regionala arbetet mer än det centrala, dels prioriterades föreskriftsarbete och forskning före administration, jämfört med styrelsens äskanden. Varje tjänst placerades av departementet, i vissa fall ganska detaljerat, in på tillsyns-, arbetsmedicinska-, administrativa avdelningen eller yrkesinspektionen. Denna inriktningsmarkering gjordes i budgetproposition och regleringsbrev. Regeringens ståndpunkt var att myndigheten inte hade särskilt stort handlingsutrymme, när departementet på detta sätt markerade vad det såg som viktigt.

Departementets markering av inriktning var inte tillräcklig för att påverka den faktiska inriktningen. Styrelsen hade en stor handlingsfrihet trots den formella precision som fanns i budgetdokumenten. Delvis var detta en följd av att styrelsen och inspektionen varje år fick dels ett stort antal tjänster, dels mycket pengar per tjänst. På grund av svårigheter att tillsätta alla nya tjänster, svårigheter att få kvalificerad personal etc, fanns hela tiden betydande vakansmedel.

Eftersom styrelsen ansåg att man hade blivit dåligt tillgodosedd när det gällde administrativ personal — vilket ju var avsikten! — anställdes sådan från vakansmedel. Sålunda fanns det i augusti 1980 ca 60 tjänster på den administrativa avdelningen, anställda för medel som hade avsetts för bl a föreskriftsarbete och forskning. Ett annat exempel var när styrelsen 1980 fick 5 tjänster där departementet sa att dessa skulle användas för föreskriftsarbete. Några av dessa användes för att stärka samordningen mellan styrelsen och yrkesinspektionen, vilket då var en fråga som departementet ville vänta med eftersom den omfattades av en pågående organisationsöversyn.

Överensstämmelsen mellan viljeinriktning och faktisk inriktning var dålig. Precisionen i budgetstyrningen var inte stor. Det fanns inom departementet

idéer om att verkets anslagsstruktur inte tillgodosåg departementets behov av en ändamålsenlig styrning av verksamheten. I oktober 1975 presenterade departementets arbetsgrupp för programbudgetfrågor en skiss till programstruktur för arbetarskyddsverket som bättre skulle tillgodose "de politiska beslutsfattarnas behov". Detta förslag var dock inte förankrat i departementsledningen, även om det överensstämde väl med deras önskemål vid tidpunkten. Förslaget förkastades vid ett avdelningschefsmöte av arbetarskyddsstyrelsen.

Vissa initiativ togs under 70-talets senare år av departementet för att påverka beslutsunderlaget som myndigheten lämnade. Bl a fick myndigheten 1978 s k särskilda anvisningar. Dessa initiativ togs dock mer efter önskemål från budgetdepartementet än som en önskan av arbetsmarknadsdepartementet att förbättra sitt beslutsunderlag. Myndigheten fick 1978 i uppdrag att presentera ett 90 %-igt anslagsalternativ för tillsynsavdelningen. Detta orsakade stor irritation på myndigheten. I stor enighet hade riksdagen strax innan i samband med att arbetsmiljölagen togs, slagit fast att resurserna för tillsynsavdelningens föreskriftsarbete skulle ökas. LO-tidningen gick ut med hård kritik av regeringen under rubriken "dolkstöt mot den nya arbetsmiljölagen". Man skrev att "den nye arbetsmarknadsministern Wirténs första åtgärd var en frontalattack mot arbetarskyddsstyrelsen och den nya miljölagen".

Departements- och verkstjänstemän betonade ofta budgetens stora betydelse som styrmedel — åtminstone i princip. 70-talets erfarenheter gjorde dock att departementet inte hade någon överdriven tilltro till budgetstyrningens möjligheter. Som en hög departementstjänsteman sa: "Det verkar som om vi styr fast vi inte gör det". Budgetstyrningen var en blandning — tyckte han — av alldeles för grova och alldeles för fina medel. Allmänna uttalanden i budgeten ledde ingenstans och en detaljerad inplacering av tjänster i organisationen var, om det fungerade, alldeles orimligt att departementet skulle syssla med.

Informella kontakter

De informella kontakterna var flitiga under hela 70-talet. Under olika tidsperioder spelade de olika roll. Aspling och Danielson var, som en departementstjänsteman uttryckte det, ett "mycket samkört par". Danielson fick 1972 en nyckelroll inom arbetarskyddsområdet, som generaldirektör för arbetarskyddsverket, ordförande i arbetsmiljöutredningen och fortfarande med goda informella kontakter i departementet.

En tjänsteman i socialdepartementet ansåg att det fram till 1974 fanns ett mycket nära samarbete mellan departement och verk. Några meningsskiljak-

tigheter fanns inte. Hela tiden träffades departement och verk och checkade av hur de såg på viktiga frågor. Utredningssammanträdena var ett forum för dessa diskussioner. En departementstjänsteman beskrev vad han uppfattade som en ideal situation: "... när relationer fungerar som bäst har man fortlöpande underhandskontakter ... inga direktiv utan ett löpande informationsutbyte ... på så sätt når man helt andra effekter än med ringa kontakter och med formella anvisningar."

I slutet av 1973 beslutade regeringen att överföra arbetsmiljöfrågorna från social- till det nyinrättade arbetsmarknadsdepartementet. En särskild arbetsmiljöenhet inrättades i arbetsmarknadsdepartementet. Danielson var därigenom orolig att mista de goda och under många år upparbetade informella kontakterna med departementet. Som en verkstjänsteman uttryckte det skedde en "markant försvagning av kontakterna" mellan verkschef och departementschef. Aspling hade noggrant kontrollerat sakläget genom kontakter med styrelsen innan han uttalade sig. Bengtsson var mer spontan och redo att deklarerat en viljeinriktning. I samband med asbestlarmer uttalade sig Bengtsson t ex för ett totalförbud av asbest.

Arbetskyddsstyrelsen var inte van vid att ministern tog ställning utan att först kontrollera uppgifter med styrelsen. Styrelsen tyckte att Bengtsson gick lite för långt i sina uttalanden. En verkstjänsteman sade att:

"... Bengtsson var lite besvärlig eftersom han ibland ställde ut växlar som var svåra att infria."

En verkstjänsteman sade att Bengtsson var "starkt medveten om var styrningen borde ligga". I departementsledningen ansågs det att styrelsen genom sin medlarroll tvingades till en neutral position mellan arbetsmarknadens parter. Därför var det viktigt att regeringen kunde agera. I departementet diskuterades hur de skulle kunna följa arbetarskyddsfrågorna för att kunna "ta hand om politiken". En departementstjänsteman sade: "i sak var det kanske ingen större förändring, men Danielson hade inte lika fria händer längre".

Även om det fanns problem i relationen mellan minister och generaldirektör förekom hela tiden flitiga informella kontakter. På tjänstemannanivån blev underhandskontakterna än vanligare än tidigare. Departementet har nu en särskild arbetsmiljöenhet. Enhetschefen diskuterade varje vecka med verksledningen hur de båda organisationerna såg på problemen, vad departementet tänkte göra, departementet begärde uppgifter av verket för att kunna svara på förfrågningar utifrån. Både departement och verk aviserade på detta sätt vad de avsåg att göra.

Departementet tog regelmässigt kontakt med myndigheten för att fråga vad

för åtgärder myndigheten avsåg att sätta in, vilket stöd de behövde av departementet, om myndigheten hade tillräckligt utrymme i lagstiftningen för att genomföra önskade åtgärder etc. när något särskilt inträffade. Departementet försökte använda de internationella kontakterna för att få inflytande. En minister kommenterade:

”Om en minister anser att ett ämbetsverk inte sköter en sak, så skriver han inte ett brev till verket ... han tar kontakt med generaldirektören och säger att det här är för dj-t ... se till att något händer.”

De informella kontakterna försvagades i samband med regeringsskiftet 1976, men kom snart igång igen. Statssekreteraren, enhetschefen och generaldirektören träffades relativt flitigt, ungefär var fjortonde dag, för att diskutera främst kring organisatoriska frågor, tillsättningsfrågor, utredningsdirektiv, budgetfrågor etc. Exempelvis var utformningen av ett uppdrag om en översyn av styrelsens organisation en kompromiss mellan Danielson och Eliasson.

I och med den nya lagstiftningens ikraftträdande förstärktes myndighetens formella position. Formellt hade departementet små möjligheter att påverka föreskriftsarbetet. Departementets ledning kom därför i allt högre grad att se betydelsen i informella kontakter. Med allmänna resonemang försökte de nå fram till en gemensam syn på vad som var viktigt och mindre viktigt. En sådan diskussion pågick successivt mellan departement och verk. Departementet ville t ex prioritera föreskrifter om säkerhetsfrågor framför mer standardmässiga föreskrifter. När det gällde prioriteringar i föreskriftsarbetet uttryckte arbetsmarknadsministern i tidningsintervjuer vissa uppfattningar, som departementet fortsatte att diskutera informellt med verket.

4. Industripolitiskt utredande — planmässighet med förhinder

Statens industriverk — bakgrund

Samhällets insatser inom näringspolitiken intensifierades under 60-talet. Det sågs i ökad grad som samhällets uppgift att komplettera och korrigera marknadsekonomens sätt att fungera. Den industripolitiska aktiviteten ökade. Genom industridepartementet skapades 1969 planeringsresurser på regeringsnivå. Den statliga företagssektorn ökade. Genom långtidsutredningar och branscutredningar förstärktes planerings- och utredningsverksamheten. En mer selektivt inriktad branschpolitik byggdes upp.

På förvaltningsnivån var kommerskollegium central myndighet för bl a ärenden om handel, industri och bergshantering, och hade därigenom viktiga näringspolitiska uppgifter. Den organisatoriska bilden var dock mycket splittrad. Handelsministern tillkallade 1968 en särskild sakkunnig för att utreda kommerskollegiets framtida arbetsuppgifter och organisation. Därigenom aktualiserades hela näringspolitikens framtida organisation.

Kommerskollegieutredningen hade snäva direktiv. Tjänstemän i industridepartementet såg dock kommittén som en lämplig arena för att sätta en del förändringar som de ansåg önskvärda. Dels ville tjänstemännen skapa en understruktur på förvaltningsnivån till industridepartementet, dels ville de åstadkomma en integration av industri- och handelsdepartementen. Eric Pettersson, planeringschef i industridepartementet, blev expert i utredningen och verkade för att utredningen skulle ta ett bredare grepp och föreslå en helt ny näringspolitisk organisation.

Kommerskollegieutredningen

Kommerskollegieutredningen föreslog 1971 i sitt betänkande en ny näringspolitisk verksamhetsorganisation (SOU 1971:69). Principförslaget innebar en organisatorisk samordning av flera olika näringspolitiska verksamheter inom handel och industri, med tonvikt på utredande uppgifter i anslutning till näringspoli-

tisk planering, konkurrensövervakning och handelspolitik. Utredningen ville samordna kommerskollegiets utredningsverksamhet inom handels- och industripolitiken med andra näringspolitiska verksamheter: SPKs utredande uppgifter, verksamheten vid delegationen för mindre och medelstora företag, branschutredningar, finansiellt företagsstöd, kommerskollegiets kreditstöd och branschprogram, AMS lokaliseringspolitiska stöd, industriservice till mindre och medelstora företag, huvudmannaskapet för företagarföreningarna, huvudmannaskapet för SIFU samt energi- och mineralpolitiska frågor.

Kommerskollegieutredningen visade på den organisatoriska splittringen inom näringspolitiken. Industripolitiska uppgifter hade fått improviseras fram. Privata utredningsorgan, kommittéer och interna departementsutredningar hade fått anlitas. Varje ny utredning byggde upp egna administrativa resurser. Ett näringspolitiskt verk skulle enligt utredningen kunna råda bot på dessa problem. I huvudsak försökte kommittén renodla planeringsinriktningen. Särskilt angeläget var det när det gällde den industripolitiska planerings- och utredningsverksamheten.

Det breda grepp som utredningen föreslog innebar att det nya verket både skulle få handels- och industridepartementet som huvudmän. Flera ledamöter ansåg i kommittén att en sammanslagning av dessa var en logisk konsekvens av utredningsförslaget. Utredningen föreslog dock ingen förändring av regeringskansliets organisation.

Ett industripolitiskt verk

Kommerskollegieutredningens betänkande låg till grund för det förslag till ny industripolitisk verksorganisation som presenterades i propositionen 1973:43. Verket hade givits en snävare ram än den som KK-utredningen hade föreslagit. I propositionstexten betonades integrationsbehoven inom industripolitiken. Det nya verket skulle främst bli ett industripolitiskt verk — inte ett näringspolitiskt.

Idéerna om en omorganisation inom regeringen hade spruckit. Det stora problemet i beredningsarbetet rörde möjligheten att ha ett ämbetsverk underställt både handels- och industridepartementet. Det fanns inom regeringskansliet delade meningar i frågan. Vid ett sammanträde där bl a de båda statsråden Rune Johansson och Kjell-Olof Feldt deltog avgjordes spørsmålet av finansminister Gunnar Sträng. "Ett verk kan inte tjäna två herrar" fastslog finansministern.

Klarheten om departementstillhörighet löste flera andra problem. Inlemmandet av SPKs utredande uppgifter blev t ex inaktuellt. AMS lokaliserings-

politiska stödformer överfördes heller inte till verket. Samordningen mellan arbetsmarknads- och lokaliseringspolitiken ansågs viktigare än samordningen mellan lokaliserings- och industripolitik. I propositionen betonades vikten av att förstärka de utredande och planerande uppgifterna inom industripolitikens område samt att samordna dessa med den industripolitiska stödverksamheten. Vissa energi- och mineralpolitiska frågor inordnades också i verket.

Förslaget till ett nytt industriverk utarbetades i departementet i huvudsak av statssekreterare Hans Lundström, departementets planeringschef Eric Pettersson (sedermera verkets generaldirektör) samt chefen för departementets branshpolitiska enhet Tony Hagström (sedermera statssekreterare i departementet).

De politiska partierna var oeniga i frågan om inrättandet av ett statens industriverk. Moderata samlingspartiet var helt emot och ansåg att förslaget mindre hade "att göra med sakliga överväganden än med en önskan att omforma vårt ekonomiska system i socialistisk riktning ..." (motion 1973:1804). Folkpartiet och centerpartiet var positiva i princip till verket, men antydde att de såg verkets målgrupp främst i de mindre och medelstora företagen. Socialdemokraterna betonade i riksdagsdebatten industridepartementets behov av ett verk. Partiets Ingvar Svanberg sade så här i riksdagsdebatten:

"Departementet hämmas av brist på planeringsresurser ... Att nu ett organ skapas som kan hjälpa departementet med den här utredningsverksamheten — vilket egentligen är syfte med propositionen — är utomordentligt betydelsefullt."

Vänsterpartiet kommunisterna efterlyste djärvare grepp och ansåg inte att ett industriverk skulle bidra till att lösa de näringspolitiska problem.

Statens industriverk: organisation, anslag m m

Industriverket (SIND) inrättades 1973 och blev central förvaltningsmyndighet för industri-, energi- och mineralpolitiska frågor. SIND fick många delvis mycket olikartade uppgifter, t ex industripolitisk utredningsverksamhet, finansiella och informativa industripolitiska stödformer, tillsynsansvar över företagarföreningarna, småföretagarutbildning, energi- och mineralpolitisk utredningsverksamhet samt myndighetsutövning av traditionellt slag inom energi- och mineralpolitiken.

Verket hade 1979 sex olika enheter: en industripolitisk utredningsenhet (planerings- och utredningsbyrån), en industripolitisk stödenhet (industriavdelningen), en energibyrå, en mineralbyrå, en administrativ enhet samt en utbildningsenhet, SIFU. Dessutom var flera beslutande och rådgivande organ

knutna till verket. Viktigast bland de beslutande var de regionala utvecklingsfonderna (tidigare företagarföreningarna) där SIND svarade för det statliga huvudmannaskapet. Kapitlet kommer fortsättningsvis endast att behandla SINDs industripolitiska utredningsverksamhet, dvs den som handhas av *planerings- och utredningsbyrån*. Den byrån hade 1979 drygt 50 anställda.

Viktiga förändringar inom det industripolitiska utredandet

I propositionen redovisades relativt utförligt vilka uppgifter SINDs planerings- och utredningsbyrå skulle ha. Den skulle genomföra bransch- och branschövergripande utredningar över hela det industripolitiska fältet. SIND skulle systematiskt bevaka branscher. Utredningsverksamhet som kontinuerligt syftade till att följa utvecklingen inom ett område och samordna utrednings- och andra aktiviteter skulle i princip åligga verket. Verket skulle som regel stå för sekretariatsresurser till eventuella statliga kommittéer. Dessutom skulle verket själv kunna ta initiativ till och genomföra branscutredningar.

Det nyinrättade verket avsågs få en central position för utformningen av beslutsunderlag för industripolitiken. Propositionen var i vissa delar relativt oprecis, men på en punkt gavs ändå exempel på en bransch där verkets insatser skulle bli viktiga:

”Bland de branscher som i framtiden kommer att kräva speciell uppmärksamhet vill jag nämna stålindustrin där verket kommer att spela en central roll såväl i den kontinuerliga bevakningen som i fråga om särskilda utredningar rörande branschens framtida struktur och lokalisering.” (prop 1973:41 s 105)

De följande åren blev händelserika för industripolitiken — och för industriverket. ”Industriverket fyller ut ett tomrum som länge har kunnat konstateras”, sa den centerpartistiske riksdagsmannen Bengt Sjönell i ett anförande i riksdagen vid verkets tillkomst. Han fortsatte:

”... Voltaire sa en gång, att om inte Gud fanns måste han uppfinnas. Jag kanske kan travestera det och säga, att om inte industriverket hade funnits hade vi måst uppfinna det, utan att man därmed i industriverkets ledning med tanke på vad Voltaire sa skall bli övermodig och tro att man sitter uppe på Gud Faderns tron.”

SIND fick aldrig den ställning i det industripolitiska utredandet som hade skisserats i propositionen. Drygt åtta år efter Sjönnells entusiasm tillsatte en

centerpartistisk industriminister en utredning som bl a skulle överväga industriverkets fortsatta existens som självständig myndighet. Samtidigt föreslogs en nedskärning av verkets kvarvarande resurser med ca 25 %. Mycket hade hänt sedan 1973. Den systematiska och kontinuerliga utredningsverksamheten kom aldrig till stånd. Redan från starten visade departementet att de inte tänkte delegera alla branschutredningar till SIND.

Branschråd inrättas i departementet

Inom mindre än ett år efter SINDs tillkomst hade tre s k branschråd inrättats i industridepartementet. Det var råd för byggbranschen (1973), skogsindustrin (1973) samt järn- och stålindustrin (1974). 1975 tillkom ett varvsråd, som var en fortsättning av arbetet inom den s k styrande kommittén för storvarven som hade bildats 1971. Branschrådens uppgifter var nära nog identiska med de som verket tänktes ha: "fortlöpande följa branschen i sin helhet med tonvikt på den långsiktiga utvecklingen"; "etablera ett nära och fortlöpande samråd mellan berörda samhällsorgan, företagen och de anställda".

Bakgrunden till branschråden var olika. *Skogsbranschrådet* initierades efter krav från arbetsgivare och fackliga organisationer, som båda ville ha ökad insyn i det skogspolitiska utredningsarbetet. *Byggbranschrådet* var ett resultat av krav från byggnadsarbetareförbundet genom dess ordförande. *Stålbranschrådet* initierades i departementet. I anslutning till förhandlingarna om avtal med CECA ville departementet få större insyn i stålindustrin. Här var branschorganisationerna negativa till branschrådsidén.

Inrättandet av branschråden stred mot intentionerna i propositionen. Branschråden byggde upp egna sekretariat med utredningsresurser i departementet. Därigenom frångick regeringen en av de bärande idéerna med verket, nämligen att "en planerings- och utredningsenhet som är förankrad i ett verk medger en högre grad av kontinuitet i bevakningen av olika branscher . . . än vad som nu är möjligt". (Prop 1973:41 s 104) Stålbranschen hade ju särskilt pekats ut i propositionen som en där verket skulle spela en viktig roll.

SIND-ledningen var besviken över att departementet inte följde intentionerna i propositionen. Att vissa branscher placerades utanför verkets kompetensområde omöjliggjorde en kontinuerlig bevakning av hela det industripolitiska fältet. Även om SIND kunde förstå de "realpolitiska motiven" för att inrätta branschråd, såg de det som oförklarligt att råden också skulle bygga upp egna sekretariat. Verkstjänstemän kommenterade inrättandet av branschråd så här:

"Det var politiska beslut och vi blev förbannade . . . Jag blev bara lite förvånad att po-

litikerna själva ville hålla i kontakterna med företag och branscher.”

”När man delegerar tar man bort belysningen på vissa frågor. Man minskar möjligheterna att göra politisk PR. Man tappar egen kompetens. Det är ofrånkomligt ... Men departementet ville fortfarande agera i dessa frågor.”

I departementet hänvisades till att det ofta hade varit krisartat när råden kommit till. Starka fackliga- och branschorganisationer ”tvingade” departementet att agera, när departementet själv inte som i järn- och stålsektorn ville öka sitt inflytande. Politikerna kände sig inte särskilt bundna av de intentioner som var satta på pränt i propositionen. Fack och företag gick också till departementet när de ville diskutera, inte till verket. Departementet ville heller inte gärna släppa den utredningskompetens som de tidigare hade byggt upp. Därför kom även branschrådens sekretariat att placeras i departementet.

Regeringen markerade med branschråden att SIND inte skulle arbeta över hela det industripolitiska fältet. Vissa branscher krävde en så speciell utformning av politiken att regeringen ville behålla dem i sitt kansli. Någon principdiskussion när branschråd var ändamålsenliga fördes dock inte. Först i efterhand, i budgetpropositionen 1975/76:100, gavs viss vägledning. Där skrev departementschefen att branschråd var värdefulla organ för samhällsekonomiskt viktiga branscher som dominerades av ett fåtal stora företag med starkt branschspecifika produktionsförutsättningar.

Särskilda utredningsmän för olika branscher

Efter regeringsskiftet 1976 och i samband med ökade svårigheter för industrin blev en ny utredningsmodell vanlig, samtidigt som branschråden tonades ner. Regeringen tillsatte allt oftare särskilda utredningsmän för olika branscher. Dessa knöts relativt hårt till departementet. Exempel på sådana branscutredningar var:

- * handelsstål — Lars Nabseth
- * specialstål — Tony Hagström
- * bilindustrin — Bert Lindström
- * träfiberskiveindustrin — Johan Åkerman
- * varven — Sven André

Ibland gav industridepartementet i uppdrag till en särskild utredare att förhandla eller överlägga med speciella företag. Exempel var:

- * Uddeholms — Arne Callans

- * Algots och Eiser — Bertil Rhenberg
- * Kockums — Rutger Martin-Löf

Huvudparten av det industripolitiska utredandet kom på detta sätt att ligga utanför SINDs domäner. Industriverket bidrog visserligen med sekretariatsresurser till ett fåtal av utredningarna, bl a den om träfiberskiveindustrin, men i huvudsak hölls verket utanför.

En politiskt tillsatt tjänsteman i industridepartementet preciserade fördelarna med att tillsätta en särskild utredningsman jämfört med att låta SIND utreda:

”Styrproblemen blir mindre ... vi slipper skriva så noggranna direktiv ... Vi har väldigt täta kontakter med utredningsmannen och kan därigenom få bättre anpassning och tidsmässig koordinering. Detta gäller speciellt utredningar som måste vara kraftigt problemorienterade och åtgärdsinriktade.”

Att skriva direktiv sågs inte som tillräckligt för att få inflytande, särskilt inte vid problem- och åtgärdsinriktade utredningar. Dessa utredningar var ofta rena förhandlingsuppdrag med företag och branscher. Departementet ville då ha en bättre kontroll än vad de kunde få över ett ämbetsverk som SIND. Särskilda utredare kunde knytas tätare till departementet, vilket gjorde det möjligt att koordinera och inordna deras arbete tidsmässigt i departementets ordinarie.

SIND var i departementets ögon inget lämpligt utredningsorgan för att hantera akuta branschkriser, där det krävdes relativt snabba åtgärdsinriktade förslag. SIND ansågs mera lämplig att hantera lite bredare, kartläggande och mindre kontroversiella utredningar. I departementet ansågs det inte att SIND fungerade tillräckligt följsamt gentemot departementet. En departements-tjänsteman beskrev det på följande sätt:

”... ge oss uppdrag, sa verket. SIND försökte följa den gamla förvaltningsdoktrinen och arbeta som en självständig myndighet. Vi tycker att detta är ganska ofruktbart. Det fungerar kanske med patentverket och liknande verk, men här gällde det att verket måste agera som ett serviceorgan till regeringen. Den serviceinställningen fanns dock aldrig i verket.”

SIND i det industripolitiska utredandet

Den systematiska och kontinuerliga utredningsverksamhet som skisserades i propositionen 1973 kom aldrig till stånd. Med branschråden i departementet begränsades SINDs verksamhetsområde. Järn- och stål, bygg- och skogsin-

dustrin hamnade utanför. SIND byggde heller inte upp parallella organ i de branscher där departementet engagerade sig. Andra delar av svensk industri kom aldrig att granskas av SIND, däribland huvuddelen av verkstadsindustrin. Verket fick aldrig möjlighet att själv i någon större utsträckning initiera egna utredningar. Huvudparten av SINDs utredningsuppdrag — ca 85 % av verksamheten inklusive den s k höstrapporten — var regeringsuppdrag. Departementet visade också under "krisåren" i slutet av 70-talet att SIND ur departementets synvinkel sällan var ett lämpligt utredningsorgan.

SIND tilläts inte att få någon central position i det industripolitiska utredningsarbetet. Verket höll dock fast vid intentionerna i propositionen och accepterade aldrig den mer undanskymda roll som verket i praktiken tilläts spela. Verket argumenterade också inför departementet — informellt och formellt — för att verkets reella uppgifter skulle vidgas. Bl a ville SIND inte vara så knuten till problembanscher. SIND ville dra igång ett stort utrednings- och forskningsprogram kring den svenska industrins långsiktiga ekonomiska utveckling i ett internationellt perspektiv (skrivelse den 30 juni 1978). Departementet var dock kallsinnig till SINDs propåer.

Departementet visade efter 1976 tveksamhet gentemot SIND. Industriverket uppfattades allmänt som ett uttryck för en socialdemokratisk politik som betonade planmässighet. I ledningen för verket satt Eric Pettersson, tidigare bl a LO-ekonom och medlem i LO/SAPs näringspolitiska grupp. Även andra personer i ledningen för verket var kända socialdemokrater. Centerpartiets huvudlinje var att decentralisera näringspolitiken, främst genom att ge en ökad roll åt de regionala utvecklingsfönderna. Moderaterna var redan från starten emot att inrätta ett statens industriverk.

Det uppkom också ett ömsesidigt misstroende mellan industridepartementets och industriverkets ledningar. Eric Pettersson gick i en intervju i Dagens Industri 1978 till angrepp mot regeringens industripolitik i sin helhet. Det fanns enligt SIND konflikter mellan det politiskt opportuna och regelsystemet, där departementet valde att bortse från det senare. Pettersson sa enligt Dagens industri att:

"Man (regeringen) hoppar in och löser problem utan att följa de traditionella beslutsvägarna. På så sätt skär man av livsnerven i den centrala förvaltningen."

Utlösande faktor var regeringens hantering av de s k industrilånegarantierna.

"... Verket finner det besvärade att kriterier som saknar stöd i gällande författning kan läggas till grund för beslut om lånegarantier ..."

meddelade SIND i en skrivelse till regeringen. Verkets ilska gällde att rege-

ringen givit lånegarantier till företag som enligt SINDs uppfattning inte ens på kort sikt hade några förutsättningar att överleva.

Departementet reagerade kraftigt på verkets klagomål. Departementet ansåg sig själva stå för ett större risktagande än verket, och tyckte sig ha fått ett tjuvnyp från verket. Detta offentliga gräl mellan departement och verk var ett uttryck för den förtroendeklyfta som fanns mellan departements- och verksledning.

Även under den (s)-regering som stod bakom inrättandet av SIND begränsades ramen för verkets utredande. Departementet uppfattade sig i stor utsträckning då och senare vara tvungen, pga tryck från företag och fackliga organisationer, att själv ta tag i vissa branscher. Det gick inte att delegera utredningar till verket. Storföretag och fackliga organisationer gick direkt till industriministern när de ville ha stöd. Resurserna fanns i departementet, inte i verket. Och även när de fanns inom verket ansåg SIND att de "knycktes" av departementet.

Verkets formella hållning spelade här stor roll. SINDs ledning ansåg att det fanns gränser för vad de kunde erbjuda i form av "service" till departementet. Några dagars arbete kunde verket stå till tjänst med för att "räcka departementet handen", men när det gällde längre uppdrag ville verket ha ett formellt uppdrag. Dels månade SIND om sin egen långsiktiga utredningsverksamhet, dels ville de ha ett klart ansvarsförhållande gentemot departementet. SIND såg heller inte departementet som den ende uppdragsgivaren. I departementet tyckte politiker och tjänstemän att SIND agerade avigt, och visade betydligt mindre "serviceanda" än andra myndigheter

SIND inför 80-talet

SINDs skrivelse till regeringen 1978 om att inrätta ett långsiktigt utrednings- och forskningsprogram var en orsak till att en offentlig utredning tillsattes, den s k kommittén för industripolitikens informationsunderlag (KIPI). KIPI föreslog att en expertgrupp för industripolitisk utveckling (EIU) skulle inrättas. EIU föreslogs få stor självständighet gentemot industridepartementet. EIUs uppgifter skulle bl a vara att initiera industripolitisk forsknings- och utredningsverksamhet, stimulera långsiktigt tänkande kring industripolitiken, kritiskt granska den förda industripolitiken. Industriministern ansåg dock att detta var industridepartementets arbetsuppgifter, och inrättade i stället ett struktursekretariat inom departementet med uppgift att i ett internationellt perspektiv dryfta industrins långsiktiga utveckling.

Något från departementet fristående organ med centrala industripolitiska uppgifter tänkte inte regeringen inrätta, vare sig det (som med SIND) var ut-

tryck för en ökad planmässighet eller (som EIU) snarast var ett led i ett mer "marknadsnära" sätt att se på industripolitiken. Industridepartementet ville inte fransåga sig sitt inflytande. I och med att departementets roll som beställare av utredningar förstärktes med det s k struktursekretariatet, minskade enligt departementet behovet av självständigt initierade utredningar av industriverket.

Industriverket började nu i allt högre grad att ifrågasättas. " ... Det är ingen som har satt krokben eller saboterat verksamheten men man har dragit tändarna ur käften på oss", kommenterade en verkstjänsteman synen på vad som hade hänt under 70-talet. Departementet gick i början av 80-talet hårt åt SIND i budgetarbetet. I november 1981 beslöt dessutom regeringen att se över verkets framtida verksamhet och organisation, bl a för att se vilka besparingar som skulle kunna göras. En utredare skulle undersöka om möjligheterna till besparingar och decentralisering av verkets uppgifter var så stora att bibehållandet av SIND som en självständig myndighetsorganisation kunde ifrågasättas. Mindre än ett decennium efter SINDs inrättande låg hela verkets existens i stöpsleven.

Interaktionsformer mellan departement och verk

Budgeten

Budgeten speglade under 70-talet annan förekommande styrning av SINDs utredande. Genom att inrätta branschråd och genom att ge utredningsuppdrag till särskilda utredningsmän fick departementet under 70-talet inflytande. De reella avgörandena om vilka utredningar SIND inte skulle göra, vilka man skulle göra och konsekvenserna av dessa gjordes utanför budgetprocessen. Förändringarna återspeglades sedan i budgetdokumenten. SIND artikulerade hela tiden sina "egentliga" krav i anslagsframställningen. En tjänsteman i verket sa att:

"Vi har väl accepterat att vi inte får utreda mera på eget initiativ, men vi använder det ändå som ett argument i budgetdialogen".

Redan från SINDs inrättande försigick en sorts kamp om basen. Departement och ämbetsverk var under hela perioden i grunden oense om nivån på verksamheten. SIND hänvisade till texter i 1973 års proposition och krävde resurser i enlighet med detta. Departementet accepterade aldrig verkets ambitions-

nivå. Det fanns därför betydande skillnad under hela perioden mellan verkets äskanden och departementets tilldelning.

Industridepartementet styrde i stor utsträckning omfattningen av SINDs verksamhet genom placering av utredningsuppdrag och genom sin anslagstilldelning. Genom att begränsa, och senare minska, antalet tjänster påverkade departementet myndighetens möjlighet att leva upp till intentionerna i 1973-års proposition. Framförallt påverkades SINDs möjligheter att initiera egna utredningar. I viss utsträckning hade SIND möjlighet att inrätta tjänster på sitt undersökningsanslag. 1979 var tretton personer anställda på det. Dessutom kunde SIND betala konsulter, experter etc genom det anslaget. I takt med att även det anslaget minskade förvann en del av denna handlingsfrihet. Huvuddelen av alla resurser användes dessutom för regeringsuppdrag.

Departementet försökte däremot inte genom budgeten styra inriktningen av verksamheten, förutom vissa relativt allmänna formuleringar i budgetpropositionerna. Specifika utredningsuppdrag diskuterades informellt med SIND utanför budgetdialogen. Inte heller när departementet i budgeten ville skära kraftigt i verksamheten i början av 80-talet fördes några diskussioner kring verksamhetens inriktning. Det var bekvämare att ge SIND en ram, och att verket själv fick bestämma vad som skulle drabbas. Departementet skrev att "det ankommer på SIND att — mot bakgrund av personalsituation, uppkomna vakanser, arbetsbelastning etc — bestämma var nedskärningarna skall göras". Denna formulering användes nästa år trots att så mycket som en fjärdedel av verksamheten skulle skäras bort. SIND accepterade denna gång inte detta förfaringssätt, utan begärde i en skrivelse till regeringen "närmare instruktioner/överläggningar för besparingsarbetet" (SIND 1982-02-25).

Redan under våren 1978 funderade departementet på nedskärningar i SINDs verksamhet. SIND fick, som en av fem statliga myndigheter särskilda anvisningar att utreda alternativa nivåer på sin verksamhet, bl a ett tio-percentigt nedskärningsalternativ. Anvisningarna hade en klar programbudget- och nollbasbudgetprägel. Några sådana nedskärningar genomfördes dock inte. I början av 80-talet drabbades SIND hårdare. I januari 1981 deklarerade regeringen att SIND skulle dra ner 3 miljoner förutom de två-procentiga nedskärningarna. Detta hade tagits upp i besparingspropositionen tidigare under hösten. Enligt budgetpropositionen 1982 skulle SIND skära ned med ytterligare 2 miljoner kronor. Varken 1981 eller 1982 angavs hur nedskärningen skulle genomföras. Något dokumenterat beslutsunderlag fanns inte. Nedskärningarna visade enligt en departementstjänsteman att det inte fanns något engagemang längre att försvara SIND i budgetarbetet.

I början av 80-talet, i en stramare ekonomi, blev budgeten viktigare som arena. Det var i budgetprocessen som departementet bestämde vilken nivå — i

resurstermer — som verksamheten skulle ligga på. Förändringen i tilldelningen var dessutom av så stor omfattning att det kraftigt påverkade verksamhetsinriktningen. Här fungerade budgeten som en arena för överväganden.

Informella kontakter

Eric Pettersson, som blev industriverkets generaldirektör, kom från departementet. Han hade bl a lett den arbetsgrupp som tog fram propositionen om verket. Därigenom skapades en god grund för relationen mellan departement och verk. Redan vid verkets start etablerades täta informella kontakter mellan departement och verk. Pettersson träffade statssekreterare Tony Hagström ca en gång i månaden för att diskutera verksamhetens inriktning, problem som hade uppkommit etc. Pettersson träffade statsrådet regelbundet. I departementsledningen sågs täta kontakter med verket som ett sätt att få inflytande. Departementet avsåg att i en dialog med SIND, om inte styra så gemensamt komma fram till hur verket skulle agera i vissa frågor.

De informella kontakterna på allra högsta nivå, dvs mellan statsråd/statssekreterare och generaldirektör försämrades efter regeringsskiftet 1976. Det blev efterhand allt trögare kontakter. Det öppna grälet kring industrilånegarantierna visade att det hade kommit grus i maskineriet. Åsling och Pettersson grundlade aldrig något ömsesidigt förtroende. Kontakterna blev mer och mer sporadiska. Departementets nedskärning av anslagen till SIND förstärkte misstron. SINDs ledning ansåg sig vara utsatt för "dubbla budskap". Statsrådet hade betygat SINDs viktiga roll vid ett besök hos verket för att senare kraftigt beskära verksamheten. Från och med januari 1982 var, som en verkstjänsteman uttryckte det, relationerna på ledningsnivå i väntan på valet mycket frostiga.

Kontakterna på tjänstemannanivå var dock hela tiden mycket flitiga.

"Relationerna mellan verk och departement är mycket inflätade. Varje handläggare har ofta kontakter med departement. Det är ibland svårt att säga var gränsen mellan departement och verk går. Det är som att tassa i ett minfält".

Så beskrev en verkstjänsteman de informella kontakterna i slutet av 70-talet. Enskilda handläggare hade hela tiden ett stort informellt utbyte. Det fanns problem med ett alltför omfattande informellt utbyte ansåg verkets ledning. Det blev svårt att skilja utbytet av information och erfarenheter från de rena beslutssituationerna. Det hade hänt att departementet hänvisade till att verket hade accepterat ett beslut underhand, utan att den vidtalade verkstjänstemannen hade uppfattat det på samma sätt. Eftersom det inte fanns några formella

dokument att tillgå var det svårt att avgöra vad som hade inträffat. Trots dessa problem ansåg även verksledningen att det informella utbytet var värdefullt.

Departements- och verkstjänstemän träffades dessutom ca 2 gånger per år för att diskutera verksamhetsinriktning, branschutredningar etc. Vid dessa träffar gick hela verkets utredningsprogram igenom. Utredningar som departementet eller verket ville skulle göras diskuterades. Departementet gav synpunkter på när en utredning bäst skulle komma till användning med hänsyn till propositionsarbete etc. Dessa diskussioner kunde också leda till att vissa konkreta projekt kom igång. T ex var ett projekt om underleverantörer ett resultat av gemensamma diskussioner mellan departement och verk.

Departementets utredningsdirektiv till verket diskuterades regelmässigt i förväg mellan departement och verk. Det sågs som önskvärt från båda parter att få diskutera både utredningsuppdraget och administrativa konsekvenser av att lägga ett uppdrag på verket (extra resurser, konsultpengar etc). Det förväntades att departementet skulle ta sådana kontakter. När verket någon gång på kort varsel hade fått ett uppdrag som inte hade diskuterats orsakade detta stor indignation i verket.

När väl direktiven var klara kunde verket, som en tjänsteman vid planerings- och utredningsbyrån sade, självständigt lägga upp utredningsarbetet på det sätt som de själva ansåg mest lämpligt. Även om detta kunde innebära att departement och verk blev oense. Visserligen diskuterade verket gärna med departementet — och departementstjänstemän satt som regel med i referensgrupper till större projekt — med dessa var då endast en bland flera som kunde lämna synpunkter. Här i verkets betoning av det formella styrinstrumentet, uppdraget, låg enligt departementet förklaringen till att SIND inte utnyttjades i större utsträckning. Trots goda informella kontakter på tjänstemannanivå "litade" inte departementet på verkets följsamhet. "SIND har aldrig accepterat att informella kontakter används som styrmedel. Man har aldrig blivit det serviceorgan som kommerskollegium f n är gentemot handelsdepartementet" som en departementstjänsteman uttryckte det.

5. Invandrarpolitik: verksinitiativ och departementsintresse

Invandrarverket — bakgrund

Den allmänna debatten om invandrarpolitiken intensifierades under 60-talet, främst i termerna assimilering och integration. Upplysningsberedningen, som hade i uppdrag att samordna informationen om Sverige till utlandet kom fram till att invandrarna var en viktig kanal för denna information, men att invandrarna i Sverige levde i ett informationsvacuum. Även den utlänningsutredning, som primärt sysslade med riktlinjer för tillämpningen av utlänningslagen, hade gjort samma iakttagelse och därför utarbetat en upplysningsskrift om utlänningars rättigheter och skyldigheter.

Inrikesminister Rune Johansson bad Kjell Öberg, som var ordförande i upplysningsberedningen, att bearbeta det materialet. En handbok togs fram — kallad "Ny i Sverige" — främst för organisationer och myndigheter som arbetade med invandrare. I sitt arbete stötte gruppen på diverse konstigheter som borde åtgärdas i behandlingen av utlänningar i Sverige. Öbergs sakkunniguppdrag utvidgades 1966 till en interdepartemental arbetsgrupp för invandrarfrågor, placerad i inrikesdepartementet.

Arbetsgruppen var formellt en kommitté med Kjell Öberg som ordförande. Den bestod i övrigt av tjänstemän från olika departement som handlade invandrarfrågor. Dess uppgifter var bl a att: "överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att underlätta deras anpassning i det svenska samhället." Arbetsgruppens status var oklar. Det var en interdepartemental grupp men fungerade aldrig som en del i kanslihusets normala arbete. Den uppfattade sig själv som ett embryo till en myndighet. I informella samtal med inrikesministern Rune Johansson fick den carte blanche för att arbeta okonventionellt och inte lämna betänkanden etc som en vanlig kommitté. Arbetsgruppen gav bl a ut en handbok för myndigheter, invandrarbroschyrer, startade en invandrantidning, initierade en brevkuratorsverksamhet, försökte bygga upp ett samarbete med andra myndigheter. Trots att gruppen ofta ignorerade normal rutin blev den resursmässigt väl behandlad och dess sekretariat växte.

Utlänningsutredningens betänkande

Utlänningsutredningen lämnade 1967 ett betänkande (SOU 1967:18) med förslag såväl om ändringar i utlänningslagstiftningen som om inrättandet av ett permanent centralt ämbetsverk. Det nya verket skulle bildas genom en sammanslagning av statens utlänningskommission, justitiedepartementets medborgarskapsbyrå samt inrikesdepartementets arbetsgrupp för invandrarfrågor. Anpassningsfrågorna behandlades knapphändigt av utredningen. I den föreslagna verksorganisationen fick de ingen egen byrå, utan endast en mindre stab för utveckling, planering och information.

Att invandrarnas situation sedan ett par år tillbaka flitigt diskuterades i massmedia hade inte påverkat utredningen. Utredningen fick kritik av remissinstanserna, bl a av arbetsgruppen för invandrarfrågor. LO framförde långtgående kritik i sitt remissvar och krävde att en "stor allsidig och förutsättningslös parlamentarisk utredning tillsätts för att utreda språkliga, etniska och konfessionella minoriteters allmänna ställning i Sverige".

Inrikesdepartementet beslutade att anpassningsfrågorna ytterligare skulle utredas. Kombinationen av LOs och en del invandrarorganisationers krav samt en bedömning i departementet att utredningen inte gav tillräckligt underlag för att ta ställning till anpassningsfrågorna, var avgörande för att tillsätta en stor invandrarutredning. Utredningen var främst ett resultat av osäkerhet i frågan om assimilering eller integration. Invandrarutredningen tillsattes 1968. Inrikesdepartementets arbetsgrupp tyckte att den långsiktiga politiken skulle kunna diskuteras utan att blanda in en stor utredningsapparat, och fruktade ett reformstopp under utredningsarbetet.

Utlänningsutredningen var inte den första utredning som hade föreslagit att utlänningskommissionen skulle omvandlas till ett centralt ämbetsverk. Sammanslagningen komplicerades av att kommissionen och arbetsgruppen för invandrarfrågor stod för två helt skilda synsätt. Sammanförandet av kommissionen — med sin kontrollinriktning — och arbetsgruppen skulle nödvändigtvis bli en smärtsam process. I departementet ansågs det att vem som blev chef för den nya myndigheten i hög grad skulle bestämma på vilka villkor sammanmältningen skulle ske. Korridorspel, turer och uppvaktningar förekom innan Eric Holmqvist, den nye inrikesministern, övertalade Kjell Öberg att ta chefsposten. Öberg hade många uppbackare och gott renommé i kanslihuset.

Invandrarverket inrättades 1969. Anpassningsfrågorna övertogs av en särskild anpassningsbyrå med 12 heltidstjänster, vilket var en fördubbling jämfört med arbetsgruppen. Det övergripande ansvaret för den långsiktiga utvecklingen låg dock hos den ny tillsatta invandrarutredningen. Hur utredningsarbetet fortlöpte, dess konsekvenser för invandrapolitiken och för in-

vandrarverket kommer att behandlas i nästa avsnitt. Innan jag börjar rekapitulera den historia som vävdes fram under 70-talet, skall jag ge en kort beskrivning av statens invandrarverk.

Invandrarverket — organisation och anslag

Den anpassningsbyrå som inrättades från starten delades 1975 upp i en samordnings- och en informationsbyrå. *Samordningsbyrån* skulle, genom att ta initiativ till att samordna åtgärder för invandrare och språkliga minoriteter, verka för en ömsesidig anpassning mellan invandrare och övrig befolkning. *Informationsbyrån* skulle samordna samhällsinformation till invandrare och språkliga minoriteter, informera och upplysa svenskar i invandrarfrågor etc. De båda byråerna hade 1979 tillsammans ca 60 tjänster.

Principen för behandlingen av invandrarfrågor i förvaltningen var att den fackmyndighet som hade ansvar för viss verksamhet gentemot svenskar även hade motsvarande ansvar i förhållande till utlänningar bosatta i Sverige. Invandrarverkets uppgift var förutom att bevaka situationen för invandrare och minoriteter att verka för en samordning av olika myndigheters åtgärder. Endast en mindre del av insatserna för invandrare och språkliga minoriteter gick till eller kanaliserades via invandrarverket. Av statens "invandrarbudget" på ca 1,5 miljarder kronor 1980/81 disponerade invandrarverket direkt (personall, stöd till invandrarorganisationer, projektbidrag etc) ca 58 miljoner kronor, dvs mindre än 5 %. Huvuddelen av anslagen — ca 1 miljard — gick till utbildningsinsatser av olika slag: svenskundervisning, hemspråksundervisning, hemspråksträning, grundutbildning för vuxna etc.

Några formella möjligheter att styra andra myndigheter hade inte invandrarverket. Verket var hänvisad till att på basis av information, kunskaper, påtryckningar etc försöka övertyga andra myndigheter om lämpligheten i att vidta eller hos sina departement kräva visa åtgärder. Behovet av goda kontakter var viktigt. Ett utdrag ur protokollet från en planeringskonferens som SIV hade 1979 visar vilka strategiska diskussioner SIVs position kunde leda till:

"... Vi bör också ägna mer tid åt att diskutera hur vi skall agera för att få önskade förändringar till stånd ... Vi måste bekämpa nackdelarna med sektoriseringen. Myndigheterna får för mycket syssla med att överlappa varandras misstag. Vi måste mer aktivt påverka samverkande myndigheter genom påtryckningar på olika nivåer. Statsmakterna tar större intryck av fackmyndigheterna än av SIV (ex angeläget att socialstyrelsen och vi kan driva en gemensam linje i hemspråksfrågan)."

Å andra sidan hade verket heller inget ekonomiskt ansvar för det som föreslogs.

Viktiga förändringar inom invandrarområdet

Invandrarutredningen (IU) var parlamentariskt sammansatt. IU startade flera undersökningar under 1969—70, men arbetet gick till att börja med mycket trögt. De som tidigare hade kritiserat utredandet verkade få sina farhågor be-sannade. En elak tunga kallade utredningen för ”kommittén för inregistrering av inkommande post”. Arbetet tog dock fart i början av 1971. Den fråga som först aktualiserades var svenskundervisningen för invandrare. På kort tid arbetade kommittén fram ett betänkande om lagstadgad rätt till svenskundervisning på betald arbetstid.

Svenskundervisning för invandrare

LO och SAF hade förhandlat fram ett avtal om svenskundervisning. Det hade kritiserats som inte särskilt långtgående, bl a av invandrarverket. Kjell Öberg, expert i utredningen, och kommitténs huvudsekreterare började i detta läge diskutera idén om lagstiftningsåtgärder för svenskundervisningen med metall-industriarbetarförbundet. Utgångspunkten var en omsorg om invandrarna, men också att få ett regleringsinstrument för invandringen. Invandringen från Finland hade under högkonjunkturen 1970 varit explosionsartad. Med en lagstadgad betald rätt till svenskundervisning skulle företag få betala ett pris för invandrad arbetskraft. Omsorgsfullt samordnade krav från Metall och invandrarverket kom samtidigt till utredningen. Invandrarverkets inlaga till utredningen skrevs av kommitténs huvudsekreterare, som var från invandrar-verket och tidigare hade arbetat i inrikesdepartementets arbetsgrupp.

Därefter följde i utredningen några månaders arbete med att ta fram ett be-tänkande och en ny lag. De socialdemokratiska riksdagsledamöterna ställde sig bakom Metalls krav; de flesta borgerliga följde efter. Utredningsförslaget (SOU 1971:51) innebar att de invandrare som kom till Sverige skulle få rätt till 240 timmars svenskundervisning. Företagen skulle betala lön och kommuner-na stå som huvudmän för undervisningen. Invandrarverket använde på detta sätt utredningen som en kanal för de krav som verket redan tidigare hade propagerat för. SIVs metod att liera sig med Metall gav resultat. Utredningsförslaget ansågs dock inte av SIV vara tillräckligt långtgående. Kjell Öberg krävde i ett särskilt yttrande en noggrannare precisering av arbetsgivaransvaret, bl a att även de invandrare som redan fanns i landet skulle omfattas av lagen.

SIV fortsatte att i samarbete med fackföreningsrörelsen — nu med LO cent-ralt — driva sin linje. Verket fick ett starkt stöd av flera remissinstanser. Inri-kesdepartementet utsattes för ett hårt tryck. I en socialdemokratisk samråds-

grupp fick Eric Holmqvist bakslag för det förslag som departementet först tänkte lägga fram. Dessutom gick Kjell Öberg — som då deltog i (s)-gruppen — i början av 1972 öppet ut i invandrarverkets tidskrift och kritiserade statsrådet Holmqvist för att förhålla frågan om svenskundervisning:

”... våra politiker och fackliga ledare har därefter prisat förslaget ... hur infrias detta av regeringen? ... Förslaget om 240 timmar på betald arbetstid sopas under en matta där det kan komma att ligga länge ... talet om invandrarnas jämlikhet ekar ihåligt ...” (Ny i Sverige, 1972 nr 1)

Utspelet sågs inte med blida ögon i departementet. Att på detta sätt kritisera sin ”egen” minister var inte *comme il faut*. Öberg såg det dock som sin uppgift att driva verkets frågor i den offentliga debatten även om detta kolliderade med regeringens uppfattning. En tjänsteman i verket hänvisade till Öbergs bakgrund: ”... som gammal journalist brukar han bara sitt gamla instrument och skriver.” Utredningens förslag om lagstadgad rätt till svenskundervisning gick igenom i sina huvuddrag.

Inrikesdepartementets intresse för invandrarutredningen var inte särskilt stort. Två gånger om året träffades IUs ordförande, IUs sekreterare, statssekreteraren i departementet för att diskutera när utredningen skulle bli klar, resursfrågor etc. Detta var rutin inom departementet. Departementets expert i utredningen såg sin uppgift som att ”bevaka och se åt vilket håll det lutade”. Departementet agerade endast vid ett tillfälle informellt för att påverka. Det var i frågan om utredningen skulle skriva ett delbetänkande i tolkfrågan, och detta skedde på utredningssekreteriatets initiativ!

Självständigheten visavi departementet ökade om möjligt när Bertil Olsson i december 1972 blev ordförande i utredningen. Bertil Olsson med — enligt en bedömare — ”en paranoisk inställning till kanslihusets byråkrater” kallade inte längre departementsexperterna till sammanträdena. Endast ordförande, parlamentariker, Kjell Öberg och sekretariatet deltog fortsättningsvis vid utredningens sammanträden. Med nöd och näppe ”smugglade” utredningssekreteriatet med inrikesdepartementets expert i utredningen när organisationsfrågor skulle avhandlas. Sekretariatet ville förankra sina idéer i departementet.

En fråga som IU hade en ambition att ta upp var den om kommunal rösträtt för invandrare. I det då nyligen slutförda grundlagsarbetet hade kravet avvisats. Den låg också utanför direktiven, men utredningen diskuterade likväl konkreta förslag till kommunal rösträtt. Händelser vid sidan av utredningen medförde dock att IU aldrig behövde ta upp frågan.

Kommunal rösträtt och valbarhet

Tanken på kommunal rösträtt och valbarhet väcktes under slutet av 60-talet, bl a i motioner till riksdagen och till en socialdemokratisk partikongress, dock utan att möta någon allmän entusiasm. (Framställningen om den kommunala rösträttens framväxt baseras huvudsakligen på Tomas Hammars redogörelse i "Det första invandrarvalet", Publica 1979, s 21—37.) Grundlagsberedningen avstyrkte i sitt betänkande 1972 kommunal rösträtt för invandrare och fick stöd av de flesta remissinstanserna. Invandrarverket tog dock i ett omfattande remissyttrande bestämt ställning för en rösträttsreform. Kjell Öberg hade redan 1967 i en DN-artikel varit med om att väcka frågan. SIVs argumentation följdes upp av flera motioner i riksdagen 1973. Motionerna ledde till att riksdagen begärde en ny prövning av rösträttsfrågan.

Frågan var viktig i det nordiska samarbetet. Finland hade i det Nordiska Rådet föreslagit nordisk kommunal rösträtt och valbarhet — något som framför allt skulle beröra finnar i Sverige. Avgörandet hängde på den svenska regeringen. Att den var "mogen" för en svängning visades av att socialdemokratiska partiets ombildade invandrapolitiska grupp i januari 1974 ställde sig bakom rösträttskravet. I mars samma år höll Urho Kekkonen ett — i övrigt försiktigt hållet — tal i Sverige där han lade in ett bestämt krav på kommunal rösträtt. Vid en presskonferens i april 1974 meddelade Olof Palme och Hans Gustafsson, ny kommunminister, att regeringen ämnade lägga fram ett förslag om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare. En utredning skulle tillsättas för att se över formerna för hur detta skulle gå till. De nya reglerna skulle tillämpas vid 1976 års val.

Flera faktorer bidrog till den kommunala rösträttsreformen. Frågan hade efterhand mognat. Regeringens svängning kom dock överraskande, även för i partiet mycket initierade personer. Tomas Hammar gjorde följande bedömning av invandrarverkets opinionsbildande och pådrivande roll för beslutet:

"Invandrarverket och dess chef Kjell Öberg har bidragit till rösträttsbeslutet. Den artikel som Kjell Öberg skrev i DN på hösten 1967 hörde till de första initiativen. När grundlagsberedningen hade avstyrkt reformen, svarade Öberg med artiklar och ledare i invandrarverkets tidskrift Ny i Sverige . . . Och invandrarverkets yttrande över grundlagsberedningens nej gav reformvännerna den första utförliga argumentationen för den fortsatta striden."

Invandrarutredningen behöver aldrig aktualisera rösträttfrågan, utan kunde i sitt slutbetänkande med tillfredsställelse notera "att frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare är föremål för en skyndsam särskild utredning".

Regeringens intresse för invandrarfrågorna hade ökat. Vändningen i rösträttsfrågan visade det. Sverige fick 1973 sin första "invandrarminister" — Anna-Greta Leijon. Det var dock mindre invandrarområdet politiska vikt än administrativa överväganden som låg bakom. Det nyinrättade arbetsmarknadsdepartementet hade flera tunga frågor att hantera: arbetsmarknadspolitik, arbetsmiljö, arbetsrätt, regionalpolitik, invandrarfrågor. En uppdelning sågs som nödvändig. Därför blev Anna-Greta Leijon biträdande arbetsmarknadsminister med ansvar för vissa arbetsmarknadsfrågor och för invandrarfrågorna. Något om att bli "invandrarminister" avsågs inte när Anna-Greta Leijon tillfrågades.

I och med att det nu ändå fanns en minister med tid för invandrarärenden ökade automatiskt departementets engagemang. Leijon satte viss press på invandrarutredningen. Dels var hon angelägen att göra frågorna aktuella till 1976 års val, dels ville hon lägga fast verkets organisation före utflyttningen till Norrköping. Detta gjorde det önskvärt att snabbt få fram ett betänkande. Departementets press på utredningen gällde aldrig det sakliga innehållet. I september 1974 lämnade IU sitt slutbetänkande om "Invandrarna och minoriteterna" (SOU 1974:69).

Invandrarutredningens betänkande — regeringsbehandlingen

Det fanns inte i departementet någon person som kunde bereda IUs betänkande. Invandrar enhetens stab av tjänstemän var upptagna av besvärssärenden och det vanliga budgetarbetet. Därför rekryterades IUs huvudsekreterare av departementet för att sköta remissomgång och skriva proposition. Genom att kontinuiteten på det sättet bibehölls gick departementsberedningen snabbt; av utredningsbetänkandet i september blev det en proposition om invandrar- och minoritetspolitiken i februari. Ett annat skäl till att det gick fort var att IUs förslag i stor utsträckning gällde insatser inom andra departementsområden, och därför skulle behandlas senare och i annan ordning.

Invandrarfrågornas ökade allmänpolitiska betydelse gjorde att regeringen snabbt ville ha fram en proposition. Ett uttryck för den politiska betydelsen var Harpsundsmötet i november 1974, där statsministern för första gången hade överläggningar med företrädare för invandrarnas organisationer. Där presenterades den nya politiken. Inom regeringen fanns heller inga större konflikter. I och med att Anna-Greta Leijon i sina förhandlingar med finansministern endast fick en ram på 5 miljoner kronor för reformer begränsades dock ambitionsnivån. I det följande skall jag ta upp några av de frågor som "blev kvar" i invandrarministerns proposition: målen för invandrar- och mi-

noritetspolitiken, invandrarrådet och invandrarforskningen samt omorganisationen av invandrarverket.

”Ett målkapitel måste vi för skams skull ha”, ansågs det i utredningen. Preciseringsen av *målen för invandrar- och minoritetspolitiken* var det sista utredningen gjorde. Målkapitlet som presenterades som utgångspunkt för hela betänkandet skrevs inför och under det sista utredningssammanträdet. Jämlikhet, valfrihet och samverkan blev de tre nyckelord som skulle sammanfatta invandrapolitiken. Syftet med målpreciseringen var att kort och slagkraftigt sammanfatta den nya politiken. Den hade inget rationellt ekonomiskt syfte. Det fanns i utredningen inga ambitioner att målen skulle operationaliseras, brytas ner i delmål etc.

I departementet sågs det som väsentligt att riktlinjerna för invandrar- och minoritetspolitiken gavs en kortfattad och lättförståelig formulering. Som svar på riksrevisionsverkets kritik att utredningen inte hade genomfört någon tillfredsställande mål/medelanalys sade departementschefen i propositionen att målformuleringarna ”endast har till syfte att sammanfatta den övergripande inriktningen av invandrar- och minoritetspolitiken”. Uppfattningen i departementet — bl a med hänsyn till det begränsade reformutrymmet — var att målen var ”riktningsangivelser” snarare än tillstånd som man på kort sikt skulle kunna nå upp till.

IU föreslog att ett *invandrarråd med företrädare för invandrar- och minoritetsgrupper* skulle inrättas och, med ett sekretariat, knytas till SIV. Departementet gick emot utredningens förslag när det gällde rådets ställning. I propositionen betonades det angelägna i att det ”även på regeringsnivå utvecklas former för löpande samråd med av invandrar- och minoritetspolitiska frågor berörda organ”. Det föreslagna invandrarrådet inrättades i något omstöpt form, men knöts till departementet. Anna-Greta Leijon var intresserad av att ha nära kontakt med opinionsbildande grupper. Invandrarrådet skulle bli en direktkanal för invandrarernas organisationer och andra berörda att påverka politikens utformning. Ett sådant centralt beredningsorgan skulle ligga i departementet. Det fanns en rädsla att trycket från verket på regeringen skulle kunna bli för starkt om rådet knöts till verket.

Basorganisationen för migrationsforskning som IU föreslog utan att precisera var placerades också i departementet, och kallades *expertgruppen för invandrarforskning*, EIFO. Ett skäl till placeringen var finansiellt; om forskningsorganisationen byggdes upp kring kommittéanslaget belastades inte den ytterligt knappa reformramen av forskningsfrågorna.

Till de mest konkreta förslagen i IUs betänkande hörde de om *invandrarverkets organisation*, stöd till invandrarorganisationerna, inrättade av projektbidrag, verksamhetsbidrag etc. Huvudsakligen var det ursprungliga krav från

invandrarverket som kom fram i kommittéform. IU föreslog en uppdelning av SIVs anpassningsbyrå i en informationsenhet och i en enhet för utrednings- och samordningsverksamhet. Detaljutformningen av verkets organisation behandlades sedan av en särskild organisationskommitté inom arbetsmarknadsdepartementet. Där fördes en kamp mellan departement och verk om dimensionering och fördelning av resurser. Verket motsatte sig benämningen utredningsenhet, eftersom den inte motsvarade den verksamhet som bedrevs. Kommittén enades om att inrätta en samordningsbyrå och en informationsbyrå. För att stärka planeringsfunktionen inrättades vid den administrativa byrån en planeringsenhet med ansvar för långtidsplanering och ekonomisk analys.

Riksdagens beslut 1975 om invandrar- och minoritetspolitiken följdes året därpå av den s k hemspråksreformen. Hemspråksfrågans framväxt hängde också intimt samman med invandrarutredningens arbete.

Hemspråksreformen

1968 gavs vissa riktlinjer som syftade till en långsiktig lösning av frågan om undervisning av barn från språkliga och religiösa minoriteter. I direktiven till IU sades att utredningen "inte (bör) ompröva beslut som statsmakterna redan har fattat om den långsiktiga lösningen av anpassningsfrågor, bl a på undervisningens område". Frågan om hemspråksundervisning låg därför utanför direktiven. IUs sekretariat ansåg dock att hemspråksfrågan var så viktig att den borde finnas med i IUs betänkande. Om inte IU lade ett förslag skulle med all sannolikhet en ny utredning få ta vid och en eventuell reform försenas flera år. Sekretariatet diskuterade om utredningen skulle begära tilläggsdirektiv, men beslutade att inte resa den frågan.

Problemet ur sekretariatets perspektiv var dels vad som skulle stå i förslaget, dels att vinna parlamentarikerna i utredningen för förslaget. Invandrarverket drev ännu inte på i denna fråga som verket t ex gjorde när det gällde svenskundervisning och rösträtten. De som i den allmänna debatten talade för hemspråk var — förutom påtryckningar från Finland — en samling minoritetsrättsliga experter, invandrarlärare, föräldrar, psykologer och forskare. Så sent som 1 1/2 månad innan utredningens slutsammanträde fördes aktiva för hemspråk samman med utredningens parlamentariska ledamöter. Då övertygades parlamentarikerna om det vettiga i att satsa på hemspråkundervisning. Därefter skrevs de principiella avsnitten.

I utbildningsdepartementet inrättades efter det att IU hade lämnat sitt betänkande en invandrargrupp för att vidareutveckla och konkretisera IUs förslag. Gruppen arbetade på basis av invandrarutredningens principiella uppfattning. IUs huvudsekreterare som nu arbetade i arbetsmarknadsdeparte-

mentet deltog i utbildningsdepartementets arbetsgrupp. 1976 lade regeringen fram förslag om riktlinjer för hemspråksundervisningen (träning) för alla barn för vilka annat språk än svenska utgjorde ett "levande inslag i deras hemmiljö". Reformen avsåg att gälla alla förskolebarn, men finansdepartementet gav endast resurser för 6-åringar. Fr o m 1978 omfattades även 5-åringar.

Grunden var lagd, vad hände sedan?

En ny syn på invandrarfrågorna hade vuxit fram. Invandrarfrågorna höll på att bli accepterade som viktiga samhällsfrågor. Den kommunala rösträtten och valbarheten, riktlinjerna för invandrar- och minoritetspolitiken och hemspråksreformen var tecken på detta. I revideringen av regeringsformen hade även främjandet av "etniska, religiösa och språkliga minoriteters rätt till eget kultur- och samfundsliv" skrivits in som ett målsättningsstadgande. Invandrarutredningen lade grunden för denna nya invandrapolitik. Invandrarverket spelade också i IU och genom sitt opinionsbildande arbete en viktig roll.

Grunden var lagd. Nu återstod att förverkliga de fastlagda målen om jämlikhet, valfrihet och samverkan. IUs arbete, invandrarverkets opinionsbildning och invandrarorganisationeras ökade styrka hade skapat ett anseende opinionsmässigt "tryck" när det gällde invandrarfrågor. Departementet som under perioden 1974—76 i huvudsak fullföljde IUs förslag, svarade med ett ökat aktivt intresse. Genom att bl a knyta invandrarrådet till departementet markerade departementet att det ämnade ikläda sig en aktivare roll i invandrapolitiken.

Perioden 1976—79 blev dock tidvis förvirrad. Till att börja med avsåg inte den nya regeringen — till verkets besvikelse — att utse en minister med särskilt ansvar för invandrarfrågorna. Invandrarverkets chef skrev i verkets tidskrift att "det inte bör ta lång tid för regeringen att korrigera en så fatal felbedömning". Regeringen fick efter den inledande perioden en "invandrarminister" i Ola Ullsten i början av 1977. I regeringsdeklarationen fanns löften om pressstöd till minoritetstidskrifter — ett gammalt folkpartistiskt krav som genomfördes. Därutöver fanns inga ambitioner att i högre grad förändra politikens inriktning. Den nya regeringen byggde vidare på den grund som var fastlagd med 1975 års riktlinjer och hemspråksreformen.

Ett intressant uttryck för att den nya regeringen avsåg att fullfölja snarare än att ändra färdriktning var att departementets högste tjänsteman för invandrarfrågor, IUs tidigare huvudsekreterare, på våren 1977 beviljades tjänstledigt för att skriva socialdemokraternas invandrapolitiska program. Där-

efter återkom han till departementet och fortsatte att administrera regeringspolitiken.

Läget för regeringen var dock ett annat nu; principerna var fastlagda, hemspråksundervisningen igång. "Lokomotivet var i rullning" som en departementstjänsteman uttryckte det. Kostnaderna för invandrarpolitiken rusade automatiskt i höjden. Arbetsmarknadsdepartementet såg sig tvingad att försöka ta tag i och samordna det expanderande området. Det rådde ingen passivitet i departementet. Arbetsmarknadsdepartementet var — åtminstone från 1977 — mer aktivt och villigt att ta på sig arbetsuppgifter än någonsin tidigare. En förutsättning för detta var den förstärkning på tjänstemannanivån som skedde i departementet. Där byggdes det från 1974 upp en enhet som enbart skötte invandrarfrågor: bevakningsarbete, påtryckningar gentemot andra departement, internationellt arbete etc.

Departementet tog initiativ för att förbättra samordningen av invandrarfrågornas handläggning i regeringskansliet, främst genom att tillskapa en *invandrarberedning*. I beredningen deltog tjänstemän från 6—7 departement. Beredningen sammanträdde 3—4 gånger per år. Dess viktigaste funktion var i budgetarbetet. Departementets erfarenheter pekade på att förutsättningarna för att i en informell beredning få till stånd omprioriteringar över departementsgränserna var små. En departementstjänstemans erfarenhet av beredningen var att:

"... sektorgränserna inom kanslihuset hävdas så starkt ... man måste vara en titan för att rå på dem."

Samtidigt betonades i departementet betydelsen av att skilja beredningens sakliga värde från symbolvärdet. Beredningen var ett bevis för att arbetsmarknadsdepartementet hade ett samordningsansvar inom invandrarpolitiken. Som sådan ansågs den ha en klar funktion. Det utvecklades dessutom, till följd av beredningen, ett informellt nätverk av kontakter mellan tjänstemän från olika departement.

Ett annat uttryck för en ökad aktivitet i departementet var den mängd av *kommittéer* som *drogs igång* för att se över delar av invandrarpolitiken. 1981 arbetade bl a SFI-kommittén med uppdrag att se över svenskundervisningen, diskrimineringsutredningen, hemspråksträningen i förskolan sågs över av en kommitté, språk- och kulturarvskommittén sågs över bl a hemspråksundervisningen i grundskolan. Dessutom satt flera arbetsgrupper i departementet med begränsade uppdrag när det gällde invandrarfrågorna. Hela invandrar- och minoritetspolitiken höll på att ses över. De flesta av 70-talets reformer penetrerades nu i kommittéväsendet.

Som kronan på verket tillsattes en invandrarpolitisk kommitté — IPOK —

bl a för att se över 1968 års riktlinjer för regleringen av invandringen men dessutom för att se hur 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken hade förverkligats. Det var departementstjänstemän som i första hand ville få gehör för en översyn av politiken i denna form. Idén accepterades snabbt av den politiska ledningen. Intresset för invandrings- och invandrarfrågor var stort och departement och minister bombarderades med svåra frågor utifrån. Dåvarande statsrådet Eva Winther var hårt ansatt. Winther deklarerade i ett tal i valrörelsen 1979 att en kommitté skulle tillsättas. Departementstjänstemännen togs i detta läge på sängen. Likaså invandrarverket. Öberg kritiserade skarpt ministerns "tilltag" i en artikel i verkets tidskrift. Han fruktade att reformförslag skulle läggas på hyllan medan utredningen arbetade.

Upprinnelsen till flera av utredningarna visade den viktiga roll som arbetsmarknadsdepartementet hade, även när det gällde utredningar inom andra departementsområden. Trots den splittrade politiska ledningen, med fyra ministrar från 1976—1979, hade den uppbyggda invandrarenheten kunnat stärka sin samordnande roll, bl a genom informella påtryckningar. Det var tjänstemän i departementet som väckte idén och agerade för en översyn av invandrings- och invandrapolitiken, även om politikerna plötsligt "tog över" förslaget.

Det myckna kommittéarbetet begränsade invandrarverkets roll. En verkstjänsteman sade apropå bruket av offentliga utredningar:

"Fråga efter fråga har lagts på diverse kommittéer ... det har de facto inneburit begränsningar i våra operationsmöjligheter."

Möjligheten att ta initiativ när det gällde svenskundervisning, hemspråk etc begränsades eftersom de initiativen knappast skulle leda någonstans så länge en utredning arbetade med samma fråga.

Mot en ny roll för invandrarverket

Invandrarverkets uppgift var att samordna olika myndigheters åtgärder gentemot invandrar- och minoritetsgrupper. Arbetsmarknadsdepartementets ökade intresse och ambition att själv hantera en sådan samordning kunde knappast ses som en kritik av verket. Invandrarverket hade egentligen aldrig tagit på sig någon roll som samordnare av myndigheternas åtgärder. Det berodde dels på att verket såg sig som en pygmé vid sidan av jättarna SÖ och Socialstyrelsen, dels fanns orsaken i verkets historia.

Invandrarverket följde när det inrättades en tradition från arbetsgruppen i inrikesdepartementet. SIV tryckte på så mycket som möjligt gentemot andra

centrala myndigheter, kommuner och landsting, etablerade kontakter med LO och andra centrala fackliga organisationer, invandrarorganisationer och politiska partier. Syftet var dels att få stöd för sina egna krav, dels att mobilisera andra för att dessa i sin tur skulle agera för insatser inom området. Någon övergripande samordning eftersträvades inte. Fram till 1974 var det invandrarutredningen som hade de övergripande samordningsuppgifterna inom invandrarpolitiken. SIV försökte dock i efterhand bygga upp ett mer formaliserat samråd med andra centrala myndigheter. Syftet var dock aldrig att söka åstadkomma någon helhetssyn på verksnivå på invandrarpolitiken.

Kritik förekom mot verkets sätt att arbeta, bl a i invandrarutredningens sekretariat. Sekretariatet, liksom riksrevisionsverket i en förvaltningsrevision, tyckte inte att SIV uppfyllde administrativa minimikrav när det gällde planering, budgetering, beslutsordning, dokumentation etc, även om det obyråkratiska arbetssättet — missionerandet, fältarbetet ute i kommunerna — hade en viss charm. Det fanns också i verket en ambition — klart uttalad från början av 1981 — att röra sig från en missionerande, fältarbetande, opinionsbildande roll *mot* en mer utredande och analyserande myndighetsroll. Förutsättningarna hade förändrats både för departementets och verkets arbete.

Departementet hade sedan mitten av 70-talet iklätt sig en allt aktivare roll, t ex genom invandrarberedningen. Verkets initiativmöjligheter begränsades av det flitiga kommittérandet. Departementet hade byggt upp en betydande kompetens. Departementet fick 1979 dessutom en minister, Karin Andersson, som gärna agerade utåt i invandrarpolitiska frågor.

Invandrarverket fick 1980 en ny generaldirektör då Thord Palmlund efterträdde Kjell Öberg. Därmed var den kontinuitet från 60-talets arbetsgrupp där verkets roll definierades i huvudsak bruten. Palmlund måste i ett läge där en kommitté såg över hela verksamhetsområdet anpassa sig till den situation som förelåg. SIV var heller inte missnöjd med det som hade hänt, även om verket tyckte att initiativkraften i departementet hade legat hos tjänstemännen. Verket var därför nöjd med att få en minister som själv agerade. Verket såg med viss välvilja på departementets ökade samordningsambitioner, men var tveksam om dess konkreta effekter.

Om följderna av den skisserade utvecklingen reellt blev en ökad lyhördhet och följsamhet från verkets sida gentemot departementet rådde det delade meningar om. Ett ökat intresse fanns dock — både i departement och verk — att arbeta tillsammans för att åtgärda olika problem. Ett exempel var satsningen på tvåspråkighetsarbete. Karin Andersson mottog vid ett besök i Finland 1980 krav på insatser för finnar i Sverige. Invandrarverket som länge haft visst tvåspråkighetsarbete igång såg ett tillfälle att "dramatisera" frågan. Verket arbetade fram ett paket med åtgärder dels för tvåspråkighet för finnar, dels

för finska ungdomar. Därefter följde fortsatta kontakter mellan departement och verk.

Departementet såg positivt på att verket var lyhört och i praktiskt arbete tog intryck av statsrådets uttalade vilja att göra något. Departementet såg det som ett tecken på att "SIV inte öppet men i praktisk handling var följsamma gentemot regeringspolitiken." Verket höll med om att ministerns intresse och uttalanden hade en viktig betydelse. En verkstjänsteman sade att:

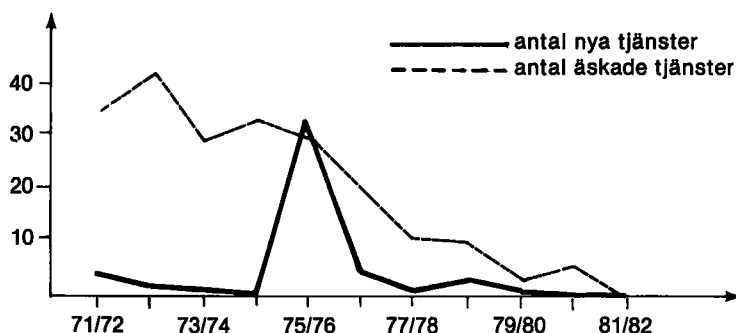
"När klimatet ändras och regeringen lägger in lite prestige i frågan bidrar det till att vi känner att det finns utsikter att göra någonting."

Verket betonade dock att det var departementet som nu hade hakat på vad verket alltid hade tyckt.

Interaktionsformer mellan departement och verk

Budgeten

SIVs äskanden och departementets tilldelning för anpassningsbyrån (från 1975 samordnings- och informationsbyråerna) framgår av nedanstående diagram:



Figur 5.1: Invandrarverket (anpassning): Äskade tjänster och nya tjänster

När SIV i början av 70-talet äskade 20—40 nya tjänster varje år skall detta ses som en markering av att verket ansåg invandrarområdet underdimensionerat. Petitaarbetet fungerade inte som någon reell planeringsprocess. Vad som stod

i petitan betydde ingenting för verksamheten. Från 1976/77 lämnade SIV inte längre några önskelistor till departementet, utan försökte själva inom myndigheten prioritera det som ansågs mest viktigt. Behovet av att markera invandrarfrågornas betydelse som framtidsfrågor i samhället var inte lika angeläget eftersom riksdagen 1975 hade antagit relativt ambitiösa mål för invandrar- och minoritetspolitiken.

Programbudgetidéer var aktuella i samband med att departementet önskade stärka den ekonomiska kompetensen vid verket. Ett indirekt resultat av detta var den planeringsenhet som tillfördes verket 1975 för att stärka långtids- och kostnadsplanering, mål/medelanalys etc. Verket försökte dock aldrig arbeta i enlighet med programbudgetidéerna. Däremot ökade det informella samarbetet med departementet i budgetfrågor; t ex om vilket underlag departementet ville ha, vilka frågor det fanns möjlighet att driva i budgetprocessen etc.

SIV hade under första delen av 70-talet mycket stor handlingsfrihet när det gällde verksamhetens omfattning och inriktning. Diagrammet ovan "ljuger" därvidlag. Inrättandet av en informationsbyrå vid verket visade denna handlingsfrihet. Förslaget fanns första gången i petitan 1970. Departementet avsåg varje år kravet under hänvisning till den sittande invandrarutredningen. I samband med propositionen om invandrar- och minoritetspolitik 1975 föreslogs ändå inrättandet av en informationsbyrå. Då hade dock verket redan en informationsenhet med ca 10 anställda! SIV hade på sitt sakanslag — "Anpassningsåtgärder för invandrare" anställt dessa. Genom detta anslag hade SIV stor självständighet både vad gällde omfattning och inriktning av verksamheten. Av 55 anställda vid verkets anpassningsbyrå 1974/75 var 36 anställda på sakanslag.

Undantagsvis gick departementet in i budgetarbetet och styrde detaljer i SIVs verksamhet: öronmärkte medel till vissa organisationer, låste vissa projektbidragspengar till samordning av invandrarorganisationernas verksamhet etc. I stort sett försökte dock inte departementet styra inriktningen av verksamheten. Även efter 1975 hade verket relativt stor handlingsfrihet. Anpassningsverksamheten, dvs samordnings- och informationsbyrån, låg 1979/80 sju tjänster över organisationen. En verkstjänsteman kommenterade budgetstyrningen:

"Vi har lufttjänster som man kan bolla med ... i realiteten kan vi styra verksamheten i stort sett som vi vill ... oavsett om vi har fått en tjänst på den ena eller andra sektionen."

Efterhand blev dock det handlingsfria utrymmet alltmer begränsat.

Viktiga förändringar i SIVs anpassningsverksamhet övervägdes sällan i

budgetprocessen. ”Jag har ett intryck av att budgeten ofta är en konfirmering av vad man har kommit överens om i andra sammanhang . . .”, kommenterade en departementstjänsteman. Informationsbyråns tillkomst var ett exempel på detta. Det som skrevs i budgetpropositionen riktades i huvudsak varken till riksdagen eller till myndigheten, utan kunde mer ses som ett allmänt policyuttalande. På samma sätt var verkets anslagsframställning mer en verksamhetsberättelse för en intresserad allmänhet än ett beslutsunderlag för regeringen.

Informella kontakter

Budgeten var ett policydokument och ett sätt att konfirmera det som redan var överenskommet. Fanns det andra kanaler mellan departementet och verk där förändringar inom invandrapolitiken diskuterades? Vilken roll spelade t ex de informella kontakterna?

Dessa varierade både till omgång och innehåll. Kontakten mellan departement och verk påverkades av att invandrarfrågorna till att börja med var en liten del i ett statsråds ansvarsområde. Invandrarfrågorna var dessutom delvis avförda från dagordningen i och med att en parlamentarisk kommitté såg över den långsiktiga inriktningen.

När Anna-Greta Leijon blev ”invandrarminister” fick verket en samtalspartner i departementet. Det uppfattades mycket positivt i verket. Anna-Greta Leijon och Kjell Öberg träffades relativt ofta och diskuterade invandrapolitiken i allmänhet och specifika frågor — oftast på Öbergs initiativ. Ett vanligt och hett diskussionsämne var utflyttningen till Norrköping. Även på tjänstemannaplanet var kontakterna goda. Den tidigare huvudsekreteraren i invandrarutredningen skötte nu invandrarfrågorna i departementet, och hade ofta informella kontakter med tjänstemän i verket.

De många ministerbytena mellan 1976 och 1979 medförde att de informella kanalerna mellan minister och generaldirektör försvagades. När statsråden — med statssekreterare och sakkunniga — kom och gick upprätthölls kontinuiteten i kontakterna på tjänstemannavivån. Departementets enhetschef och Kjell Öberg hade tidigare arbetat tillsammans såväl i arbetsgruppen för invandrarfrågor, invandrarverket som i invandrarutredningen. De träffades regelbundet ungefär varannan månad. De diskuterade ärenden och kontrollerade frågor med varandra. Dessa samtal innehöll ett relativt öppet informationsutbyte. Departement och verk bad om ömsesidiga tjänster. Departementet uppfattade dock inte verket som särskilt följsamt.

Departementets politiskt tillsatta ledning irriterades ofta av Öbergs agerande. Han kritiserade regeringen när den inte utsåg en minister med särskilt ansvar för invandrarfrågorna. Han kritiserade beslutet att ta emot båtflykt-

ingar. Öberg kritiserade regeringens idé att tillsätta en ny invandrarutredning. Öberg såg det naturligt att ett ämbetsverk inte bara fungerade som verkställare av politiskt fattade beslut, utan även utåt företrädde uppfattningar när de gick tvärt emot regeringens. Öberg hade som en departementschef uttryckt det "tumme med massmedia".

Med Karin Andersson och Thord Palmunds inträde som minister respektive generaldirektör förändrades de informella kontakterna. På Karin Anderssons initiativ beslöt dessa att institutionalisera de informella kontakterna. Andersson och Palmund träffades regelmässigt ca 1 gång per månad. Oftast helt på egen hand men någon gång med medarbetare. Olika saker togs upp vid dessa samtal. Andersson hade en lista, delvis förberedd på tjänstemannanivå. Palmund hade en egen lista med ärenden. Karin Andersson kunde t ex informera om vad departementet gjorde, om utredningar som skulle tillsättas, vilken utdelning budgetarbetet tycktes ge för SIVs del, vad departementet avsåg att göra med verkets utredningar etc. Palmund tog upp prioriteringsfrågor som var svåra att skriva direkt i anslagsframställningen, penningfrågor, personfrågor, vad som hände med SIVs utredningar etc.

Syftet med dessa samtal var från departementschefens sida att undanröja missförstånd; verket skulle inte tro att departementet gjorde det som verket borde göra. Att ha öppna regelbundna informella kontakter var också ett medel för att öka förståelsen för hur departement och verk såg på sina respektive problem. Även mellan tjänstemän förekom flitiga informella kontakter. Både arbetsmarknadsdepartementet och invandrarverket såg sig själva som pådrivande i invandrarfrågorna gentemot andra delar av samhällsorganisationen. Därför var det naturligt att tjänstemän i departement och verk samarbetade för att ta fram så slagkraftig argumentation som möjligt i specifika frågor. Detta skedde både i och vid sidan av budgetprocessen.

Vad de "signaler" som departementschefen gav i de informella samtalen med verket hade för effekter är oklart. Statsrådet var angelägen att inte miss-täckas för informell styrning. Ibland ledde detta till att hon relativt formellt meddelade att "... jag noterar denna information ...", utan att i övrigt ta ställning. Karin Andersson ansåg dock t ex att "det är självklart att mitt engagemang i den finska språkfrågan också har satt sin prägel på invandrarverkets inställning". SIV lyssnade uppmärksamt på vad ministern sade. Ibland ledde de informella kontakterna till att verkets generaldirektör bestämde att verket skulle göra något, utan att någon direkt påverkan hade förekommit.

Verkets förre generaldirektör karakteriserade de informella kontakterna på detta sätt:

"... informellt förekommer det styrning genom informella samtal ... det är inte så att ministern säger: gör så här. Jag har inte erfart något ministerstyre. Men när man dis-

kuterar frågor leder ofta diskussionen fram till något ... det kan vara svårt att i efterhand rekonstruera var inflytandet kom ifrån ...”

En tjänsteman i departementet såg det som en naturlig följd av täta informella kontakter att ministern inte endast satt och registrerade information, utan dessutom aktivt meddelade sin ståndpunkt. Det ansågs dock inte skada den konstitutionella uppdelningen mellan departement och verk:

”En generaldirektör som diskuterar informellt med en minister och får okej, får inte använda sig av den kontakten om det sedan skulle visa sig gå åt pipan.”

Detta uttalande gällde *generellt* för relationen departement och verk och avsåg inte specifikt SIV. Myndigheten hade således även om det både lyssnade till vad departementet ansåg och agerade därefter eget ansvar för sitt agerande.

6. Invandringspolitik: lagförändringar och departemental överbelastning

Invandrarverket — bakgrund

1959 års långtidsutredning räknade i sitt betänkande 1962 med en minskad immigration jämfört med 50-talet, då nettoinvandringen hade varit ca 10 000 människor per år. Utredningen framhöll att en "fortsatt invandring av yrkesutbildad arbetskraft är önskvärd och bör befrämjas med hänsyn till näringslivets expansionsbehov" (SOU 1962:10, sid 96). 1960 års arbetsmarknadsutredning fullföljde tankegången i sitt betänkande 1965. Den spontana invandringen skulle inte räcka till för att tillgodose industrins arbetskraftsbehov. För att öka immigrationen föreslog utredningen en överföring av arbetskraft till Sverige i mer planerade och ordnade former än tidigare.

Att göra prognoser är svårt. Arbetsmarknadsutredningen hade inte uppmärksammat den ökande invandringen från södra Europa under högkonjunkturen 1963—64. Regeringens hållning till invandringen blev alltmer restriktiv. I december 1966 ändrade regeringen i utlänningskungörelsen och reglerade arbetskraftsinvandringen från alla utomnordiska länder. Fr o m mars 1967 krävdes arbetstillstånd före inresan till Sverige. Arbetsmarknadsutredningens prognos att invandringen skulle komma att minska om inga drastiska åtgärder vidtogs slog fel. Nettoinvandringen under 60-talet blev i genomsnitt 25 000 människor per år, trots regeringens reglering. I konjunkturuppgången 1969 ökade invandringen från de nordiska länderna, framför allt från Finland, explosionsartat.

Utlänningsutredningen och ansvaret för politiken

Utlänningsutredningen slog i sitt betänkande (SOU 1967:18) fast behovet av en generell invandringskontroll — en reglerad invandring. Invandringspolitiken skulle ingå som en integrerad del i samhällets ekonomiska och sociala politik. För att uppnå jämlikhet mellan invandrare och svenskar i samhället skulle invandringen avvägas från bl a arbetsmarknadspolitiska och sociala

synpunkter. Denna avvägning skulle enligt utredningen göras av regering och riksdag. Så hade det inte varit tidigare.

”... Från rent principiella utgångspunkter synes det ... otillfredsställande att den centrala utlänningsmyndigheten inte bara fungerar som verkställande organ för invandringsspolitiken utan också självständigt utformar denna politik ... ett organ som inte är politiskt ansvarigt tillåts fatta beslut i politiska frågor.” (SOU 1967:18 s 176)

Utredningen betonade att det från principiella utgångspunkter var nödvändigt att statsmakterna gav riktlinjer och tog ett ökat ansvar för politiken.

I utlänningslagen fanns instrument för invandringsregleringen — tillståndsgivning etc — men inte några uttalanden om hur dessa skulle användas. Utredningen ville att riksdag och regering skulle utfärda riktlinjer för sina myndigheter. Bl a tänkte utredningen sig att statsmakterna med hänsyn till tillgång på bostäder, utbildningsmöjligheter, arbetsmarknadssituation etc skulle fastställa hur många uppehålls- och arbetstillstånd som skulle få utfärdas varje år. Utlänningsutredningen föreslog dessutom att utlänningskommissionen — ett ”provisorium” från kristiden — skulle omvandlas till ett permanent centralt ämbetsverk kallat immigrationsstyrelsen. Det var ett krav som kommissionen själv med enfass hade framfört. Bl a skrev kommissionen i petitan för budgetåret 1962 att ”för kommissionen framstår det som oförklarligt att kommissionen skall vara placerad i särställning i förhållande till övriga centrala myndigheter”.

En ny invandringsmyndighet — invandrarverket

De flesta remissinstanser höll med om att statsmakterna borde bestämma riktlinjer och ta ansvar för invandringsspolitiken, även om det fanns olika uppfattningar om hur precisa riktlinjerna skulle vara. AMS ville t ex inte ha några kvoter utan vida bemyndiganden, i syfte att snabbt kunna överföra arbetskraft för att tillgodose kortvariga behov inom industrin. Departementschefen ställde sig i propositionen 1968:142 bakom behovet av en generell kontroll av invandringen och menade att statsmakterna så långt det var möjligt borde ta det direkta ansvaret för utlänningspolitiken. Han betonade dock att:

”... utrymmet för förvaltningsmyndigheternas prövning också framdeles måste vara ganska vidsträckt inom ramen för mera allmängiltigt utformade riktlinjer.” (prop 1968:142 s 104)

Departementschefen menade att den reglering som hade genomförts 1966—67 innehöll vissa riktlinjer. Möjligheterna att bereda sysselsättning åt ”margi-

nalgrupper" (handikappade, gifta kvinnor, äldre) måste ha prövats innan arbetstillfällen ställdes "till förfogande" för invandrad utländsk arbetskraft. Invandrad arbetskraft skulle inte få koncentreras till låglönebranscher. De skulle ha samma anställningsvillkor som svenskar. Bostadsfrågan skulle ordnas före inflyttningen. Utredningens tanke att i förväg fastställa kvoter för arbets- och uppehållstillstånd avvisade regeringen med hänsyn till behovet av flexibilitet. Utan att egentligen — förutom när det gällde arbetskraftsinvandringen — precitera några riktlinjer för myndigheterna tog regeringen *i princip* på sig ansvaret för utlänningspolitiken.

Regeringen anslöt sig till förslaget att inrätta ett permanent ämbetsverk för utlänningsfrågor, främst därför att anpassnings- och medborgarskapsärendena skulle bäras upp av en myndighet med tyngden hos ett centralt ämbetsverk. Utlänningsutredningen hade fått en svidande kritik för att den inte i tillräcklig utsträckning tog upp frågor om invandrarnas anpassning. Det nya ämbetsverket skulle inte heta immigrationsstyrelsen utan — följaktligen — statens verk för invandrarfrågor. Verket inrättades den 1 juli 1969.

Det var invandrarverkets *tillståndsbyrås* uppgift att upprätthålla den reglerade invandringen. Byrån handlade ärenden om visering, uppehålls- och arbetstillstånd, permanent uppehållstillstånd (tid bosättningstillstånd) samt främlingspass och utvisningsärenden. Tillståndsbyrån hade 1981 56 tjänster och var uppdelad på åtta grupper som handlade ärenden efter länderområden. *Registerenheten* (69 tjänster 1981) var organiserad som tillståndsbyrån och svarade med hjälp av datateknik för administrativ hantering av utlänningsärenden. Vissa enklare tillståndsärenden beslutades även av registerenheten. Fram till 1978 fanns en *utlänningsnämnd* som ett rådgivande organ till SIV. Nämnden skulle vara ett språkrör för den allmänna uppfattningen i svårbedömbara fall. Innan allmän besvärsmätt infördes i avlägsnandeärenden fr o m 1976, avgjorde utlänningsnämnden om det skulle gå att besvara sig hos regeringen över SIVs beslut.

Viktiga förändringar inom invandrarverkets område

Invandringspolitiken blev mot slutet av 60-talet alltmer restriktiv. Genom en generell kontroll reglerades den utomnordiska invandringen. Vis av 60-talets kraftiga underskattningar beräknade 1970 års långtidsutredning nettoinvandringen under perioden 1970—75 till 20 000 människor per år. Om något så var det en indikation på att utvecklingen skulle ta helt andra banor! Sveriges ex-

pansiva ekonomi 1969—70 ledde till en kraftig ökning av invandringen från de nordiska länderna, särskilt från Finland. Invandringen följdes av olika insatser för att — inom ramen för 1954 års konvention om en fri nordisk arbetsmarknad — ”normalisera” invandringen från Finland.

Finsk-svenska överläggningar — kanaliseringsavtalet

Det var i första hand inrikesdepartementet och dess internationella sekretariat som från Sveriges sida skötte överläggningarna med Finland. En gemensam arbetsgrupp inrättades. Samarbetet mellan de båda ländernas arbetsmarknadsmyndigheter intensifierades; med gemensam utbildning och visst utbyte av personal. De kontinuerliga överläggningarna ledde 1973 fram till det s k kanaliseringsavtalet mellan Sverige och Finland. Avtalet innebar att arbetskraftsförflyttningar i mycket högre grad än tidigare skulle kanaliseras via de offentliga förmedlingarna.

Invandrarverket hade praktiskt taget ingen del i de överläggningar som ledde fram till avtalet. SIV deltog i arbetsgruppen, men var aldrig inblandad i några förhandlingar. SIVs roll blev att utarbeta informationsmaterial till ”flyttare” — både före och efter resan till Sverige. Ett skäl till att SIV inte deltog aktivt i överläggningarna var det internationella arbetets dignitet. Eftersom det var Sverige som företräddes skulle, ansåg departementet, förhandlingarna skötas av regeringstjänstemän. Under hela 70-talet skötte departementet det omfattande multilaterala samarbetet inom ILO, OECD, Europarådet etc. SIVs ledning var missnöjd och ansåg att det endast var den svenska förvaltningsformen som hindrade SIVs tjänstemän från att delta.

Vad som var internationellt eller ej var dock svårt att entydigt avgöra. Nationella politiska förändringar kunde få internationella konsekvenser. Det kunde t o m vara avsikten. Införandet av en lagstadgad svenskundervisning på betald arbetstid var t ex till en del tänkt som ett regleringsinstrument för invandringen, även om detta aldrig officiellt deklarerades. Svenskundervisningen föreslogs 1971 när invandringen från Finland stod i fokus. Invandrarverket och Kjell Öberg spelade då en viktig roll i beslutsprocessen, trots att åtgärden *delvis* var föranledd av och avsedd att påverka migrationen inom Norden (se kapitel 5).

Förutom ambitionen att ”kontrollera” det internationella invandringspolitiska samarbetet visade departementet i början av 70-talet inte något större intresse för invandringspolitiken. Andra politiska frågor stod i förgrunden i inrikesdepartementet: arbetsmarknads- och regionalpolitiken, bostadsbyggandet etc. Departementets invandringspolitiska aktiviteter riktades mot vissa specifika grupper — amerikanska desertörer, finska zigenare, den finska in-

vandringen — och var svar på krav utifrån att något akut måste göras. I övrigt lät departementet i stor utsträckning invandrarverket självständigt handlägga utlänningsärendena.

Enstaka ärenden kom upp till departementet via det s k återbrytningsinstitutet, ett slags "nådeinstitut" där regeringen kunde upphäva eller mildra beslut som vunnit laga kraft. Departementet följde mestadels invandrarverkets rekommendation i dessa ärenden. Inrikesministern Eric Holmqvist ansåg att det var en viktig princip att den centrala utlänningsmyndigheten skötte utlänningspolitiken inom de ramar som gavs av utlänningslagen. Holmqvist hänvisade därför oftast till tjänstemän i verket när massmedia ville diskutera utlänningsärenden. Departementets roll skulle dock komma att förändras

Anna-Greta Leijon blev "invandrarminister" 1973. Att ha en minister som debatterade invandringspolitik gav — ansågs det både i departement och verk — större tyngd åt arbetsmarknadsdepartementets arbete. Det som i än högre grad förändrade departementets roll var införandet 1976 av en allmän besvärsrätt hos regeringen över invandrarverkets beslut. Besvärsrätten ledde efter några år till att tusentals enskilda ärenden fördes upp till departementet. Regeringen som mindre än ett decennium tidigare hade kritiserats för att inte ens utforma riktlinjer för myndigheternas tillämpning, satt nu upp över öronen i enskilda ärenden. Rätten att besvara sig hos regeringen skulle komma att bli en av 70-talets stora invandringspolitiska knäckfrågor. Jag skall beskriva hur den hanterades.

Besvärsrätt hos regeringen, eller . . .

Utlänningsutredningen föreslog 1972 att en allmän besvärsrätt skulle införas över invandrarverkets beslut. (SOU 1972:84) Motiven var i huvudsak förvaltningsrättsliga. Den grundläggande principen om allmän besvärsrätt hade klart slagits fast i den nya förvaltningslagen. Det som tidigare hade talat emot en allmän besvärsrätt, dvs att det som 1949 års utlänningsakkunniga skrev skulle "leda till en alltför stor arbetsbelastning för Kungl Maj:t och vidare medföra en väsentlig försening av verkställandet i ärenden" (SOU 1952:45 s 131), ansågs inte längre gälla. Många ärenden kom ändå till regeringen, eftersom det s k återbrytningsinstitutet hade utvecklats till ett surrogat för ett besvärsförfarande.

Invandrarverket var i princip positiv till att införa en allmän besvärsrätt, men mycket kritisk till utformningen av utredningsförslaget. Utredningen hade gjort en uppdelning av utlänningsärenden i dels rena tillämpningsärenden, dels ärenden som innehöll vad utredningen kallade lämplighetsbedömningar. De senare skulle enligt utredningen överklagas hos regeringen; rena rättstill-

lämpningsfrågor däremot hos en förvaltningsdomstol. SIV ansåg inte att uppdelningen i olika ärendetyper var meningsfull. Det var enligt verket bara en slump om ett ärende "blev" ett förpassnings- eller ett avvisningsärende, vilket enligt utredningen skulle avgöra den vidare instansordningen. SIV ansåg att regeringen borde vara slutinstans i alla ärenden.

Utredningen hade också föreslagit att återbrytningsrätten och bestämmelserna om underställning skulle tas bort. Detta motsatte sig SIV. Om verkets förslag till instansordning godtogs och om återbrytningsrätt och underställningsmöjlighet bibehölls, kunde SIV tillstyrka utredningsförslaget. Annars inte! Flera remissinstanser stödde SIVs linje.

Allmän besvärsmätt hos regeringen införs

Regeringen bestämde sig för att införa en allmän besvärsmätt i utlänningsärenden. Främst av principiella skäl. En andra anledning var att regeringen redan de facto fungerade som ett slags besvärsmätt. Regeringen följde SIVs förslag och gick emot utredningen när det gällde instansordningen. Departementschefen ansåg att regeringen skulle vara besvärsmätt i ärenden där politiska och humanitära aspekter var viktiga. Eftersom regeringen — liksom SIV — inte ville ha olika instansordning blev regeringen slutsmätt i samtliga utlänningsärenden. Återbrytningsrätten bibehölls. Regeringen tog hänsyn till de praktiska synpunkter som SIV hade haft i egenskap av handläggande myndighet.

Invandrarverket följde mycket noga regeringens propositionsarbete. Verkets ställföreträdande generaldirektör deltog som adjungerad i propositionsarbetet och var med när det inom rättssekretariatet i departementet fördes diskussioner om lämpliga lösningar. Kontakten mellan departement och verk upprätthölls på många sätt. En departementstjänsteman sade att: "täta muntliga kontakter förekom. Dessutom fick verket löpande ta del av de skrivningar och överväganden som fanns".

Frågan om besvärsmätt eller ej hos regeringen var inte slutgiltigt avgjord. I departementet fanns en osäkerhet om vilka konsekvenser den införda besvärsmätten skulle få. Därför fick en utredning i uppdrag att bl a "överväga möjligheterna att inrätta ett särskilt organ med uppgift att vara slutlig besvärsmätt i utlänningsärenden" (dir 23 okt 1975). Det var i denna utredning — utlänningslagkommittén — som "striden" kring besvärsmättningen skulle komma att föras under de följande åren.

Utlänningslagkommittén och frågan om en besvärsnämnd

En viktig förutsättning för utlänningslagkommitténs (ULKs) arbete var personsammansättningen. Utlänningsutredningen hade tidigare kritiserats för bristande kunskaper om ärendehandläggning. Det försökte departementet nu råda bot på. Ordförande i utredningen blev en hög jurist, Carl-Axel Petri. Förutom ledamöterna — en socialdemokrat, en folktopartist, LO- och TCO-företrädare — fanns som sakkunniga bl a verkets generaldirektör Kjell Öberg, departementets chefstjänsteman för invandrarfrågor och departementets expert på utlänningslagstiftningen. Chefen för verkets tillståndsbyrå blev utredningssekreterare. Kommittén fick på detta sätt en bred kontaktyta både med departement och verk.

ULK skulle skyndsamt föreslå åtgärder för att få till stånd kortare väntetider i utlänningsärenden. Departementschefen ville ha ett förslag redan i oktober 1976. Av olika skäl blev igångsättandet försenat. Det tog över ett halvår att tillkalla ordförande och ledamöter och ytterligare ett par månader innan utredningsarbetet satte igång. Det fanns administrativa skäl till detta. Problemet med handläggningstider var inte akut vid slutet av 1975. I december 1975 hade verket en förhållandevis gynnsam balans på ca 4 500 icke-avgjorda ärenden. Året därpå då SIV fanns i Norrköping låg antalet icke-avgjorda ärenden på ca 21 000. Departementet började under 1976 att känna av konsekvenserna av den allmän besvärsrätten. Antalet ärenden steg från 294 år 1975 till 626 året därpå. När utredningsarbetet väl satte igång kom det därför att bedrivas under ett relativt hårt tryck utifrån.

”Knäckfrågan” i ULK var om besvärsrätten skulle ligga kvar hos regeringen eller om en särskild besvärnsinstans — en besvärsnämnd — skulle inrättas. Direktiven till utredningen pekade ytligt sett på en förutsättningslös utredning, men en initierad aktör ansåg att ”mycket i direktiven pekade ändå på att man ville ha en nämnd . . . det lutade åt det . . . det var snudd på beställning”. Kommittén arbetade från början och mycket längre på ett förslag *som om* den skulle förstå en nämnd. Ordföranden Petri liksom folkpartiets och socialdemokraternas representanter var för en nämnd. I departementet fanns en allmänt positiv inställning till en särskild besvärsnämnd, även om det ansvariga statsrådet inväntade utredningens betänkande. Kjell Öberg argumenterade hela tiden i utredningen mot att flytta ut ärendena från regeringskansliet.

När ULK i april 1977 lämnade sitt betänkande om ”Kortare väntetider i utlänningsärenden (SOU 1977:28) kunde det därför ses som förvånansvärt att majoriteten — 3 mot 2 — förordade att regeringen skulle behålla besvärssärendena. Svängningen hade kommit i utredningens slutskede. Av många sågs den som en följd av Kjell Öbergs agerande. Öberg påverkade enligt flera andra ak-

törer de tre ledamöter som behövdes för att få majoritet mot en besvärsnämnd. När socialdemokraten i utredningen svängde blev också LOs och TCOs representanter tveksamma till nämndalternativet. Därigenom hamnade nämndmotståndarna i majoritet.

Starka principiella skäl talade enligt majoriteten *mot* att delegera besvärshandlingarna till en nämnd:

”Beslut i avlägsnandehandlingarna har . . . så stor betydelse både för den enskilde och samhället, att det slutligt bör avgöras av en instans med politiskt ansvar för besluten.” (SOU 1977:28 s 116)

Politiskt principiella skäl talade mot nämnden — inte rättssäkerhetsskäl. Rättssäkerheten kunde enligt hela utredningen tillgodoses även av en särskild besvärsnämnd. Ordföranden och folktoppartisten reserverade sig mot majoritetsförslaget och ville flytta över besvärshandlingarna till en nämnd. Reservanterna framhöll administrativa och förvaltningsorganisatoriska skäl för att delegera handläggningen till en nämnd. Regeringen och statsrådet skulle inte behöva handlägga en mängd enskilda utlänningsärenden utan i stället koncentrera intresset kring planerings- och ledningsfunktioner.

ULKs förslag behandlas av regeringen

Ärendemängden i departementet fortsatte att växa. 1977 kom ca 1 500 ärenden till departementet. Många besvärade sig över SIVs beslut. Besvärstjänstutövningen uppfattades dessutom ibland bara som en ”mellanprövning”. Återbrytningsrätten fanns ju kvar vilket ledde till att ärenden i stor utsträckning kom tillbaka flera gånger till departementet. Utlänningsärendena blev också föremål för ökat intresse i massmedia. Det fanns både politiker och tjänstemän i departementet som ville delegera utlänningsärendena till en besvärsnämnd. I och med att socialdemokrater, LO och TCO hade gått emot den idén var dock ”loppet kört”. Regeringen ansåg sig nu inte kunna delegera utlänningsärendena.

Regeringen följde ULKs majoritetsförslag men markerade kraftiga förbehåll i propositionstexten:

” . . . inte nu att föreslå att man inrättar en nämnd . . . (finns) idag inte tillräckliga skäl att ändra den ordningen . . . närmare erfarenhet . . . innan man på nytt kan ta upp frågan . . . besvärsrätt skall finnas kvar tills vidare . . . ” (prop 77/78:90 s 60)

Regeringen visade här en vilja att ”egentligen” införa en nämnd. Det deklarerades flera gånger att besvärsrätten endast skulle finnas kvar tills vidare. Re-

geringen följde utredningsmajoritetens förslag, men godtog inte majoritetens motiv för att behålla ärendena i regeringskansliet. Att det var ärenden som djupt grep in i den enskildes liv skulle enligt regeringen vägas emot det faktum att regeringen skulle syssla med övergripande frågor och inte med enskilda ärenden. Vad som för majoriteten i ULK var en principiell politisk fråga blev i propositionen i hög grad en administrativ och förvaltningsorganisatorisk.

Invandrarverkets inställning i nämndfrågan var delad. Kjell Öberg hade med sin kunskap och argumentation vänt kommittén mot en nämnd. Han hade som en aktör uttryckt det "gjort frågan om besvärinstans till en förtroendefråga för invandrarna". Bland verkets tjänstemän fanns det dock delade meningar. Både chefen för tillståndsbyrån och verkets vice-VD reserverade sig mot verkets ställningstagande och ville att en besvärsnämnd skulle inrättas.

Insatser för att korta handläggningstiderna

Handläggningstiderna kom under 70-talet alltmer i blickpunkten. Redan i början av 70-talet hade verket börjat tala om en ökad arbetsbelastning pga ökat antal kvalificerade ärenden. SIV genomförde 1974 en omorganisation som innebar att en nivå togs bort vid tillståndsbyråns handläggning. Trots detta ökade verkets handläggningstider kraftigt, framför allt efter utflyttningen 1976 till Norrköping. Handläggningstiderna var viktiga eftersom väntan på beslut kunde innebära stora ekonomiska och sociala problem. Både av ekonomiska och humanitära skäl borde därför väntetiderna förkortas.

Invandrarverket försökte internt effektivisera handläggningen genom att delegera ärenden inom tillståndsbyrån. Beslut delegerades från verksledningen till chefen för tillståndsbyrån. Inga beslut behövde längre formellt föras upp till verksledningen. Ett stort antal avlägsnandeärenden delegerades från chefen för tillståndsbyrån till cheferna för de olika tillståndsgrupperna. Beslut i "enkla ärenden" delegerades från tillståndsbyrån till administrativ personal på registerenheten. Dessa administrativa rationaliseringar genomförde verket helt på eget initiativ.

Även departementet började från 1976 känna av en kraftig ökning av antalet ärenden. Ca 70—80 % av SIVs "negativa" beslut överklagades. Den tidsödande handläggningen av utlänningsärenden (besvär- och återbrytningsärenden) var ett ständigt problem. Antalet handläggare i departementet ökade kraftigt från 1975. Departementet kunde heller inte minska belastningen genom att delegera. Alla ärenden drogs för enhetschef, expeditiionschef och statsråd. Per Ahlmark gjorde som minister ett försök att delegera ärendena till en politisk sakkunnig, vilket dock stötte på statsrättsliga problem och stop-

pades av regeringens jurister. Utlänningslagkommittén grusade sedan förhoppningarna om att kunna lyfta ut ärendena till en särskild nämnd.

Vid sidan av de administrativa insatserna diskuterade också utlänningslagkommittén förändringar i lagstiftningen för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna. I detta avsnitt skall jag beskriva tre viktiga lagändringar och vilken roll SIV spelade när dessa initierades och genomfördes.

Beslut om förpassning vid vägrat uppehållstillstånd

Trots att invandrarverket hade vägrat uppehållstillstånd innebar detta inte automatiskt att tillståndsärendet var slutbehandlat på verksnivån. Många människor stannade ändå kvar i landet. Nya omständigheter tillkom som för-
anledde ny ansökan om uppehållstillstånd, polisutredning, hörande av utlänningsnämnden etc och ett nytt SIV-beslut. Denna nya behandling kunde förse-
na ett ärende åtskilliga månader. För att förkorta handläggningstiderna föreslog därför SIV i en särskild skrivelse till regeringen i februari 1974 att förpassningsbeslut normalt skulle meddelas direkt i samband med att uppehålls-
tillstånd vägrades. SIV ansåg att detta i och för sig inte krävde någon lagändring, men ville ändå ha ett uttalande av departementschefen.

SIVs förslag diskuterades i samband med propositionsarbetet 1975 där bl a införandet av allmän besvärsmått föreslogs. Trots det stöd SIV-förslaget fick i en remissomgång genomfördes det inte. Departementschefen var i och för sig positiv, men trodde bl a att förändringarna skulle öka antalet ärenden i regeringskansliet. Frågan om förpassningsbeslut vid vägrat uppehållstillstånd fick utredas vidare av utlänningslagkommittén. Kommittén följde sedermera SIVs förslag och ville att den nya ordningen skulle skrivas in i utlänningslagen. Kommittén tog aldrig upp invändningen att antalet ärenden i regeringskansliet kunde öka. Regeringen följde sedan ULKs förslag. SIVs förslag från februari 1974 togs av riksdagen april 1978. Det hade kanaliserats genom utlänningslagkommittén och genomfördes enligt ursprungliga intentioner — några år förse-
nat.

Ändring i avvisningsbestämmelserna

Invandrarverket hade i en skrivelse till regeringen i oktober 1976 föreslagit en lagändring som skulle innebära att möjligheterna för polisen att avvisa utlänningar som saknade pass och tillstånd ökade. Enligt SIV var det vanligt att utlänningar inte tog kontakt med polisen enbart för att undvika omedelbar avvisning. En utlänning som hade hållit sig undan polismyndigheten i mer än en

vecka kunde enligt lagen inte längre direkt avvisas. De kom i stället in i den vanliga processen av utredningar, besvärsmgångar etc. SIV ansåg att polisen borde få möjligheter att avvisa inom en vecka från det att utlännningen första gången hade kommit i kontakt med polismyndigheten.

Regeringen följde SIVs förslag. Utlänningslagkommittén hade uttalat sig positivt i en remissomgång. Några andra remissinstanser var tveksamma och ansåg att kommittén kunde se över frågan i sitt ordinarie arbete. Bl a kritiserades regeringen för att försöka lösa ett administrativt problem — invandrarverkets långa behandlingstider — på ett sätt som allvarligt minskade rättssäkerheten. En riksdagsledamot ansåg att SIVs handlägningsresurser borde stärkas i stället för att man ökade polisens maktbefogenheter. Det var annars i utlänningslagkommittén som lagen sågs över. Liksom dess första betänkande innehöll åtgärder för att förkorta handläggningstiderna (SOU 1977:28), fanns i det andra (SOU 1979:64) förslag som syftade till en "effektivare" reglering. Ett var att införa krav på uppehållstillstånd före inresa till Sverige.

Upphållstillstånd före inresa

SIV hade uppmärksammat att människor tog sig in i landet som turister, höll sig kvar för att sedan söka uppehållstillstånd. På grund av de långa handläggningstiderna kunde de hålla sig kvar länge. Åtminstone under 1977 började det inom SIV i samband med sk anknätningsinvandring diskuteras om inte uppehållstillstånd före inresa borde införas i syfte att få en mer rättvis invandringspolitik. "Det är på sikt nödvändigt att införa en ny ordning med innebörd att UT endast kan förvärfvas före inresa." skrevs det t ex i en sammanfattning från SIVs planeringskonferens i januari 1978. Utlänningslagkommittén föreslog i sitt andra betänkande att krav på uppehållstillstånd före inresa skulle bli en huvudregel.

Idén om krav på uppehållstillstånd före inresa emanerade från verket. Den fördes vidare till utlänningslagkommittén via de goda kontakter som verket hade med kommittén, framför allt med dess sekretariat. SIV kände också hela tiden väl till vad ULK tänkte föreslå. I februari 1979 skrevs t ex i protokoll från SIVs planeringskonferens att ULK "i nästa betänkande kommer . . . att ta upp frågan om krav på tillstånd före inresa, utom för flyktingar." I augusti samma år lade ULK fram ett förslag om att införa krav på uppehållstillstånd före inresa. Regering och riksdag godtog senare förslaget.

Lagförändringar och departmental överbelastning

Det största problemet i invandringsspolitiken under senare hälften av 70-talet var de långa handläggningstiderna. Verket försökte på eget initiativ åtgärda detta genom delegering inom myndigheten. Om detta krävde förändringar i den formella organisationen fick verkets förslag godkännas av departementet. Även vid förändringar i lagstiftningen för att effektivisera handläggningen spelade verket i inledningsskedena en mycket central roll. SIV initierade de tre lagförändringar som beskrevs i föregående avsnitt. En genomfördes direkt som ett svar på SIVs skrivelse och två kanaliserades via utlänningslagkommittén.

För departementet innebar 70-talet en dramatisk rollförändring. Redan i början av decenniet steg antalet återbrytningsärenden. En explosionsartad utveckling följde på besvärsrättens införande. Departementet blev alltmer inblandat i ärendehandläggningen. Regeringens ställningstaganden i praxisärenden gentemot individer och grupper blev dessutom förstasidesstoff i pressen. Departementet hamnade helt oplanerat i skottgluggen. Besvärsrätten infördes av förvaltningsrättsliga skäl. När departementet fick problem med sina ärendebalanser, agerade det också för att lyfta bort ärendena.

Trots att besvärssärendena egentligen inte ansågs höra hemma i regeringskansliet misslyckades försöken att avlasta departement och minister. Ett skäl till regeringens i vissa stycken valhanta försök att delegera besvärssärendena, ansågs av tjänstemän i såväl departement som verk ha varit de täta skiftena i den politiska ledningen. Från 1976 till 1979 fanns fyra olika invandrarministrar. Den komplicerade utlänningslagstiftningen medförde långa perioder med upplärning av ministrar i utlänningslagen och praxis. De täta ministerbytena påverkade relationerna mellan departement och verk. Dessa kommer att behandlas i nästa avsnitt.

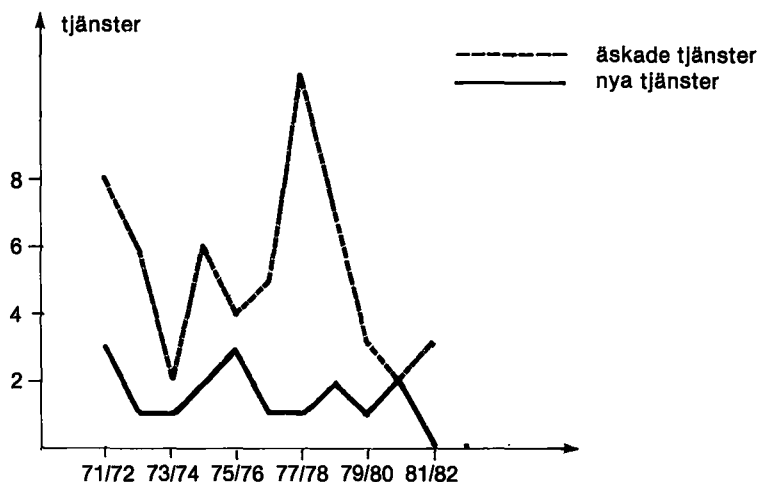
Interaktionsformer mellan departement och verk

Budgeten

Lagstiftnings- och praxisändringar diskuterades inte inom ramen för budgetprocessen. Författningsändringar initierades i särskilda skrivelser från invandrarverket till regeringen. Kommittéväsendet fungerade också som en viktig kanal mellan departement och verk. Praxisändringar diskuterades formellt vid utlåtanden över besvär, i samband med överlämnanden och informellt vid

kontakter mellan departement och verk utanför budgetdialogen. Andra "arenor" än budgetprocessen var viktiga när förändringar övervägdes.

Budgetdialogen i termer av äskanden och beviljade medel redovisas i nedanstående diagram:



Figur 6.1: Invandrarverket (tillstånd): Äskade tjänster och nya tjänster

Utmärkande för budgeteringen var en betydande stabilitet; både vad gällde äskanden och budgettilldelning. SIV äskade under hela perioden, fränsett hösten 1981, en ökning med 2—11 tjänster. För det mesta fick verket en liten ökning av antalet tjänster. Tillståndsverksamheten var under slutet av 70-talet prioriterad och behövde inte utsättas för några 2 %-iga nedskärningar.

Även om SIVs äskanden ytligt sett såg likadana ut var de uttryck för olika strategier. Hösten 1975 och 76, dvs för budgetåren 76/77 och 77/78 använde verket argumentet: så här mycket vill vi ha för att göra ett vettigt jobb. Hösten 1979 gjorde verket ett "ekonomiskt rationellt"-yrkande, genom att ansöka om överföring av två tjänster från medborgarskapsbyrån till tillståndsbyrån. Syftet var delvis att bygga upp ett förtroende i departementet för verkets ekonomiska kompetens. Hösten 1981 agerade verket mer resignerat och framförde vad som i departementet kallades ett "icke-yrkande". Verket argumenterade och kalkylerade hur många tjänster det skulle behöva för att hålla handläggningstiderna på en acceptabel nivå och hur mycket samhället skulle tjäna på detta, men uttalade samtidigt att "verket finner det orealistiskt att yrka 10 tjänster under nuvarande statsfinansiella läge".

Det s k icke-yrkandet ställde till besvär i arbetsmarknadsdepartementet. Departementet tyckte att verket hade presterat ett bättre kalkylunderlag än tidigare, bl a med tillförlitliga beräkningar av kostnader för dem som väntade på beslut i tillståndsfrågorna. SIV yrkade dock inte på ökade tjänster. Fackdepartementet beslöt ändå att driva frågan gentemot budgetdepartementet. I departementet utarbetades, i nära samarbete med verkstjänstemän, ett underlag för diskussioner med budgetdepartementet. Kontakterna mellan departement och verk skedde på informell basis mellan enskilda tjänstemän. Fackdepartementet kom fram till ett förslag som bl a innebar att verket skulle få fem tillfälliga handläggare. Budgetdepartementet sa dock nej till ökade resurser.

Från omkring 1977 ökade det informella inslaget i budgetdialogen markant. Delvis berodde detta på personförändringar, både i departement och verk. Departementets nya budgethandläggare kom t ex från verket. Båda parter uppfattade sig som förkämpar för invandrarfrågor. Det fanns därför anledning att ha flitigt umgänge för att tillsammans kunna agera slagkraftigt gentemot andra aktörer i budgetprocessen, t ex budgetdepartementet. Tidigare hade informella kontakter i budgetdialogen varit sällsynta.

Diagrammet som redovisade den formella tilldelningen gav ingen tillförlitlig bild. Departementet "öronmärkte" i och för sig tjänster i budgetproposition och regleringsbrev, men SIV hade under hela 70-talet en betydande handlingsfrihet. I början av 70-talet kunde verket inrätta tjänster på tillståndsbyrån oberoende av utfallet i budgetpropositionen. Anpassningsbyrån kunde inrätta tjänster med medel från ett sakanslag, vilket gav finansiellt utrymme för tillståndsbyrån på myndighetsanslaget. SIV fördelade dessutom internt de tjänster som fanns på det sätt som de själva ansåg lämpligast.

Departementet styrde endast i begränsad utsträckning omfattningen av verksamheten genom budgeten. I mycket liten utsträckning styrde departementet inriktningen, t ex hur mycket resurser tillståndsverksamhet fick jämfört med samordnings- och informationsverksamhet. Undantagsvis gick departementet in och detaljstyrde omprioriteringar inom myndigheten. Ett år överfördes dock en tjänst från brevsvår i invandartidningen till tillståndsbyrån. Ett exempel på självständigheten var att den överföring av tjänster som verket föreslog från en byrå till en annan redan hade effektuerats. I och med att verket bedömde det som en vettig omfördelning fanns det egentligen ingen anledning att invänta departementets ställningstagande.

Som styrmedel fungerade budgeten relativt oprecist, dels därför att SIV hade stor frihet att själv bestämma inriktningen av verksamheten, dels därför att budgetdialogen sällan fungerade som den reella arena där överväganden gjordes. Lagstiftnings- och praxisändringar diskuterades i andra kanaler. Administrativa förändringar diskuterades endast om de medförde formella organi-

sationsförändringar. Delegeringen av beslut inom tillståndsbyrån beslöts självständigt av SIV. När ULKs andra betänkanden "blev" proposition fick SIV en resursförstärkning med fem tjänster. Denna för verket viktiga förändring dokumenterades i budget, även om övervägandet skedde helt utanför budgetprocessen. Inte ens när det gällde tjänster fungerade budgeten som den "arena" där överväganden gjordes!

Informella kontakter

När Anna-Greta Leijon blev "invandrarminister" 1975 ökade de informella kontakterna. Leijon diskuterade och debatterade invandrarfrågor på ett sätt som Holmqvist tidigare inte hade haft någon möjlighet att göra. Kontakter mellan statsråd och verkschef var vanliga och kunde ske på bådass initiativ. Under perioden 1976—79 innebar den splittrade politiska ledningen att det blev svårt att upprätthålla kontinuerliga kontakter. Tjänstemannakontakterna utvecklades. Överg hade dock tidvis relativt flitiga kontakter med vissa statsråd. Kontakterna kunde ske på bådass initiativ. Med Karin Andersson och Thord Palmlunds inträde som minister respektive generaldirektör förändrades drastiskt de informella kanalerna.

När det gällde handläggningen av tillståndsärenden var förutsättningarna för dialog goda åtminstone på ett sätt. Flera personer hade arbetat med tillståndsfrågor både i departement och verk. Departementets enhetschef fram till 1979 kom från invandrarverket. Huvuddelen av departementets handläggare kom ifrån verket. Verkets "vice-GD" kom från departementet precis som hans företrädare hade gjort. Dessa förhållanden påverkade förutsättningarna för informella kontakter när det gällde ärendehandläggning. I följande avsnitt skall analyseras när, i vilka frågor och på vems initiativ informella kontakter förekom.

Även innan besvärsrätten infördes i januari 1976 förekom relativt flitiga informella kontakter i praxisfrågor mellan departement och verk. Ofta gällde det departementets och verkets beslutsmotiveringar. Om SIV ville ha regeringens ståndpunkt klarlagd lämnade det över en del "typärenden". Det gällde ofta nya invandrargrupper. "Assyrierna" var exempel på ett ärende där SIV i november 1975 överlämnade 18 "typärenden" med beslutsrekommendationer till departementet.

"Assyrierinvandringen" hade ökat kraftigt under 1975. Överlämnandet föregicks bl a av samtal mellan departement och verk i september samma år om hur invandringen skulle kunna stoppas. Införande av viseringstväng, ökade informationsinsatser, ökad trovärdighet genom att förpassningsärenden verkställdes diskuterades som lösningar. Inför regeringsbeslutet i februari

1976 — det första sk nollställningsbeslutet — hade departement och verk beredande sammanträden där konsekvenserna av olika handlingsalternativ diskuterades. SIV var väl införstådd med regeringens agerande.

När besvärsrätten infördes innebar det att fler ärenden än tidigare passerade både hos verk och departement. Även andra utvecklingstendenser påverkade den informella dialogen. Ärendena blev successivt alltmer komplicerade. Utlänningslagstiftningen förändrades radikalt. Massmedias intresse för utlänningsärenden växte och både verket och kanske framför allt departementet kände ett hårt tryck utifrån. Som en följd av dessa tendenser utvecklades i slutet av 70-talet ett finmaskigt nät av informella kontakter mellan departement och verk när det gällde handläggningen av tillståndsärenden. Dessa kontakter kunde ske både på departementets och verkets initiativ.

Kontakter på departementets initiativ

Departementet framförde önskemål och informella förfrågningar till verket att *ärenden borde överlämnas* till regeringen. Det skedde t ex genom att departementets enhetschef ringde till tjänstemän i verket och sade att departementet ville få över ett ärende. Förfrågningarna ledde vanligen till en diskussion om det lämpligaste sättet att hantera ett ärende, t ex att överlämna det. Ofta nådde departement och verk vid dessa samtal en gemensam uppfattning om att vissa typer av ärenden skulle överlämnas. Det ansågs viktigt i vissa ärenden (t ex när det gällde ungrare) att få snabba beslut då en utdragen beslutsprocess i sig skulle avgöra ärendena.

Departementet ville ibland ha reda på *konsekvenserna av att ändra verkets beslut*, oftast att säga ja i ett ärende där verket tidigare hade sagt nej. Verket fick antingen formellt ärendet på remiss eller en informell förfrågning. Departementet ville veta hur många liknande ärenden som fanns hos verket, hur verket bedömde den framtida tillströmningen etc. Oftast var det departementets enhetschef som kontaktade verkets "vice-GD" eller chefen för tillståndsbyrån.

Departementet meddelade någon gång verket *när departementet tänkte gå emot verkets beslut*. SIV hade t ex underställt ett antal "typärenden" med chilenare, där de hade bedömt vilka som hade resp vilka som inte hade skäl att få stanna. Departementet tänkte låta alla stanna. Ministern och departementets expeditionschef diskuterade ärendet med verkschefen och chefen för tillståndsbyrån. Verket förbereddes på departementets beslut. Att departementet tänkte gå emot verket kunde även meddelas informellt på tjänstemannanivå. Departementet ringde även till tjänstemän vid verkets tillståndsbyrå *för att få*

klarhet i de motiveringar som låg bakom SIVs beslut. Departementet ansåg att besluten ofta hade varit dåligt motiverade.

Kontakter på verkets initiativ

Även verket tog initiativ till en diskussion om *bästa sättet att hantera vissa ärenden*. Det kunde leda till att verket överlämnade ärenden. Oftast skedde det för att få en snabbare hantering. Det hände att verket informellt frågade departementet om de ville att verket skulle överlämna vissa ärenden, bl a i viseringsfrågor.

När ett ärende lämnades till regeringen från SIV skulle det följas av ett utlåtande. Vid betydelsefulla överlämnandeärenden, och ibland i viktiga besvär-ärenden, kunde verket informellt *trycka på och säga att det var angeläget att regeringen fattade ett visst beslut*. Det kunde gälla ärenden som fick konsekvenser för andra än de som regeringen just skulle avgöra. Det var då verkschefer som preciserade verkets ståndpunkt för statsrådet.

SIV *meddelade* i allmänhet i förväg *viktiga positiva beslut till regeringen*, när det gällde ärenden som var viktiga, men inte så principiellt viktiga att de skulle överlämnas. Verket "visade" vilka bedömningar som hade lett fram till positiva beslut, för att departementet skulle kunna få en helhetsbild av SIVs bedömningar. Syftet var enligt en verkstjänsteman att departementet skulle kunna "skrika till" om de ansåg besluten felaktiga, eller ville ha dem överlämnade.

Invandrarverket tog kontakt med departementet att få reda på *motiveringar bakom departementets beslut*. Dessa kunde vara utomordentligt viktiga för ärendehandläggningen i verket. Varken departement eller verk tyckte att den andre tillräckligt precist motiverade sina beslut.

"... Få verksamheten att löpa smidigt ..."

Kontakterna kunde på detta sätt ske både på departementets och verkets initiativ. Ändå hade verket en nyckelfunktion. Departementet hade sällan någon möjlighet att göra egna utredningar. Som en verkstjänsteman anmärkte:

"... SIV är i betydligt större utsträckning pådrivande och man torde i ganska stor utsträckning påverka departementet även i de informella kontakterna, bl a därför att verket ofta har ett större kunnande om enskilda länder och närmare till aktuella frågor."

Komplicerade ärenden, förändrad lagstiftning och ett ökat tryck från massmedia "tvingade" delvis fram ett ökat informellt utbyte mellan departement

och verk. De formella kanalerna räckte inte till. Ändå kunde de omfattande informella kontakterna inte hindra en viss misstämning mellan departement och verk. SIVs ledning ansåg att departementet alltför ofta föll undan för trycket från massmedia och andra organisationer. Departementet upphävde verkets beslut utan att, som verket såg det, nya skäl egentligen hade tillkommit.

En förklaring som tjänstemän i verket pekade på till det som uppfattades som "besynnerliga beslut", var de täta ministerbytena. Det tog tid för en ny minister att sätta sig in i lag och praxis. Det ledde till att SIVs beslut kunde upphävas endast av det skälet att det hade legat länge. Departementet höll i och för sig med om att det hade funnits skillnader mellan statsråden i hur starka skäl de hade krävt i olika fall, men hävdade att det alltid hade gjorts en sakbedömning i varje enskilt fall.

Delvis som en följd av missämjan intensifierades de informella kontakterna. Förutom de löpande kontakterna genomfördes träffar mellan tjänstemän i departement och verk 2—3 gånger om året. Där diskuterades lagtekniska problem, praxisfrågor och de tvister som eventuellt fanns. Dessa informella träffar startade 1979. Viktiga var likaså kontakterna mellan Andersson och Palmlund. Dessa möjliggjorde en snabb vidarebefordran av information åt båda hållen. Det ansågs allmänt att de ökade informella kontakterna hade bidragit till att minska förtroendeklyftan mellan departement och verk.

En tjänsteman i verket talade om de organiserade samtalen som ett sätt att få departementet att "visa sina kort":

"(det är) en eftersträvarsvärd styrning ... det är accepterat från båda sidor att regeringen skall styra ... men det måste vara en styrning som verket kan förstå."

Verket hade tidvis irriterats över det som sågs som en bristande linje i departementets agerande. Verket hade å sin sida möjlighet att precisera och tala för sin uppfattning. Någon enkelriktad kommunikation var det inte fråga om. Båda parter betonade dock partsförhållandet, dvs att det till syvende och sist var regeringen och verkets styrelse som fattade beslut. En departementstjänsteman sa att:

"Vi diskuterar ganska öppet de problem som finns och hur de skall lösas ... det är inte så att vi kommer överens om hur vi skall besluta i ärenden. Man raderar inte ut instansordningen ... regeringen informerar SIV om hur regeringen ser på vissa frågor."

De informella kontakterna mellan statsråd och verkschef och på tjänstemannanivå medförde dock att tudelningen mellan departement och verk blev en aning oklar. "Det är svårt att hålla det rena tvåpartssystemet och samtidigt få

verksamheten att löpa smidigt utan att man delvis sätter lagstiftningen ur spel'', som en tjänsteman i verket uttryckte det.

Informella och formella kontakter kunde också kombineras. Diskussionen kring ett s k early-warning system visade t ex detta. Departementet hade vid flera tillfällen bett verket att utveckla ett system som skulle ge departementet möjlighet att känna av aktuella trender i invandringen, för att snabbt kunna reagera. Statsrådet talade med generaldirektören, departementstjänstemän talade med generaldirektören, departementet skrev underhand till verket — allt för att förmå verket att utarbeta ett sådant system. Ingenting hände vilket irriterade departementet. När de informella diskussionerna inte gav resultat, funderade departementet på att ''hota'' generaldirektören med ett formellt uppdrag.

7. Livsmedelskontroll: delegerad konflikthantering genom organiserade intressen

Livsmedelsverket — bakgrund

Debatten om kvaliteten i livsmedlen — tillsatser, föroreningar etc — var livlig under 60-talet. En livsmedelsstadgekommitté (LSK) tillsattes 1963 för att göra en allmän översyn av livsmedelslagstiftningen. I direktiven pekades några huvudfrågor för utredningen ut: datummärkning, innehållsdeklaration, livsmedelstransporter, utomhushandel samt formerna för livsmedelskontroll och kontrollorganens befogenheter. I övrigt var utredningsdirektiven mycket vida.

Sakkunniga i utredningen representerade olika intressen inom området: industri, livsmedelshandel, Kooperation, livsmedelsarbetare, veterinärer, forskare och husmödrar. Utredningsarbetet drog ut på tiden. Utredningens samsättning borgade för starka konflikter. En annan orsak till tidsutdräkten var att kommittén gick mycket grundligt tillväga i sin översyn av lagstiftningen. Bl a lämnade 221 instanser i en remissomgång yttranden med synpunkter på önsvärda ändringar i livsmedelsstadgan. Det tog ca sju år innan utredningen lämnade sitt betänkande.

Kommittén sågs under sitt arbete som tämligen okontroversiell och arbetade opåverkad av sitt departement. Parallellt med utredningen växte intresset för livsmedelsfrågor och konsumentpolitik, vilket gjorde utredningsförslaget politiskt användbart. Utredningen fick i slutskedet en "dead-line" av departementet, så att förslaget skulle kunna presenteras vid en presskonferens om konsumentfrågor som regeringen hade. Det var under sju års kommittéarbete departementets enda direkta påverkan på kommittéarbetet. En tjänsteman vid det senare inrättade livsmedelsverket ansåg att:

"... det blev en fjäder i hatten för den dåvarande socialdemokratiska regeringen att få igång livsmedelssidan med hänsyn till den intensiva tidningsdebatt som förekommit om tillsatser, föroreningar, t ex kvicksilver."

LSKs förslag om en livsmedelslagstiftning (SOU 1970:6) innehöll dels en modernisering av lagstiftningen, dels skärpta bestämmelser för främst hållbarhetsmärkning, livsmedelstillsatser och berikningsmedel. Dessutom föreslogs ökade möjligheter att meddela strängare föreskrifter i fråga om bekämpningsmedel, kvicksilver och andra främmande ämnen i livsmedel. Den föreslagna lagstiftningen var av ramkaraktär. Riksdagen skulle anta en relativt principiellt hållen lag medan det huvudsakliga innehållet i lagstiftningen skulle delegeras till nyinrättad myndighet. I direktiven hade en enhetlig ledning för livsmedelskontrollen efterlysts men inget nytt verk. Enligt statsrådsprotokollet skulle det inte "komma ifråga att inrätta nya organ för kontrollen" (statsrådsprotokoll 19 april 1963).

I huvudsak stod en enig utredning bakom lagförslagen och inrättandet av en ny myndighet för livsmedelskontrollen. Innehållet i lagen var omsorgsfullt "manglat" mellan olika intressen. Däremot kvarstod olösta frågor när det gällde den organisatoriska utformningen av livsmedelskontrollen.

Regeringens behandling av kommitténs förslag

Den föreslagna lagkonstruktionen med ramförfattning och tillämpningsföreskrifter ansågs enligt utredningen överensstämma med "numera tillämpade lagtekniska principer" och uppfattades aldrig som kontroversiell. Några remissinstanser — bl a kommunförbundet — var dock kritiska till att verket, och inte regeringen, skulle få utfärda tillämpningsföreskrifter. Regeringen gjorde dock lagen än vidare och mer principiellt hållen än enligt LSKs förslag. Avsikten var att så lite av detaljreglering som möjligt skulle finnas i lagen, och därigenom kräva riksdagsbeslut för att ändra. En riksdagsledamot påpekade dock att:

"... riksdagen har begränsade möjligheter att bilda sig en uppfattning om den reella innebörden i den lagstiftning som den har att besluta om." (motion 1971:1424)

Med några få undantag — t ex märkningsbestämmelserna där kommittén lämnade två alternativ — var aldrig *innehållet i lagstiftningen* problematiskt i departementsberedningen. Förslaget var väl förankrat hos olika intressegrupper och remissinstanserna hade sällan något att erinra. En departementstjänsteman påpekade:

"När de som berörs av en utredning sitter med i utredningen och är överens ... då är departementet rätt bundet av deras förslag ... man har svårare att komma med egna initiativ."

De organisatoriska frågorna var svårare att lösa. Det uppstod dragkamp i regeringen om det var social- eller jordbruksdepartementet som skulle handha livsmedelskontrollen. Frågan avgjordes vid en lunchberedning till jordbruksdepartementets fördel. Ett andra organisatoriskt problem gällde statens institut för folkhälsan. Institutet fungerade som ett självständigt forsknings- och utredningsorgan, något som varken kommittén eller remissinstanserna ville ändra. Den nya myndighetens kontrollarbete skulle dock kräva forsknings- och utredningsresurser. Jordbruksministern ville därför inordna folkhälsoinstitutet i den nya myndigheten. Det sågs som olämpligt om institutets verksamhet låg kvar under socialdepartementet. Veterinärstyrelsens generaldirektör, som skulle bli den nya myndighetens blivande chef, och institutets förestandare diskuterade sig fram till vilken ställning forskningen skulle ha inom den nya myndigheten.

En tredje problematiskt fråga gällde veterinärernas roll. Kommittén hade presenterat två alternativ. Det första var att de veterinärer som sysslade med rena livsmedelsfrågor skulle inordnas i den nya myndigheten medan de som arbetade med levande djurs hälsa och miljö skulle föras över till lantbruksstyrelsen. Det andra alternativet var att administrativt försöka återspegla sambandet mellan djurens hälsa och livsmedlen, den s k "från-gröda-till-föda-ståndpunkten." Kommittén förordade alternativet att veterinärerna skulle hållas samman. Veterinärerna, som var en starkt sammansvetsad kår med en "egen" myndighet (veterinärstyrelsen) var förkrossade över risken att splittas. De agerade för att övertyga ministern om det olämpliga i att administrativt skilja djurhälsovård och livsmedelshygien. Jordbruksministern beslutade dock att renodla den nya myndighetens uppgifter till de "egentliga" livsmedelsfrågorna, och därigenom splittra veterinärkåren.

Under departementets handläggning stod organisationsfrågorna i centrum. En kontroversiell fråga blev sammansättningen av det nya livsmedelsverkets styrelse. När det gällde lagkonstruktionen och det sakliga innehållet i lagstiftningen accepterades i huvudsak LSKs förslag. Regeringens propositioner om förslag till ny livsmedelslag och om inrättande av statens livsmedelsverk togs av riksdagen 1971 (prop 1971:61—62). Statens livsmedelsverk inrättades den 1/1 1972. Riksdagsdebatten kring den nya myndigheten var mycket lam.

Under hela lagstiftnings- och organisationsöversynen bibehölls kontinuiteten i ärendet på ett anmärkningsvärt sätt. Livsmedelsstadgekommitténs huvudsekreterare hade det administrativa och juridiska ansvaret för att utarbeta den nya lagstiftningen. Från 1963 till avlämnandet 1970 skrev han på utredningsbetänkandet. Sedan anställdes han av departementet där han sammanställde remissyttranden och skrev propositionstexten. Därefter övergick han till riksdagens jordbruksutskott där det var han som föredrog ärendet. Från

den 1 januari 1972 fick han en post som byråchef vid det nyinrättade verkets juridiska byrå.

Livsmedelsverket: organisation, anslag etc

Den organisatoriska nyordningen 1972 innebar att livsmedelskontrollen fick en sammanhållen ledning. En sådan sågs i departementet som nödvändig för att kunna ge ett ökat inflytande åt förvaltningen. Genom ramlagskonstruktionen fick livsmedelsverket stor självständighet att utfärda de tillämpningsföreskrifter som skulle precisera livsmedelslagens allmänt formulerade krav. Verket skulle "på ett smidigt sätt anpassa (bestämmelserna) till de vid varje tid rådande förhållandena".

Syftemässigt följde den nya livsmedelslagen 1951-års livsmedelsstadga, men den innebar en viss rollförskjutning. Livsmedelslagen hade liksom den gamla livsmedelsstadgan både ett hygieniskt och ett ekonomiskt syfte. Medan det hygieniska syftet tidigare avsåg skydd mot skadliga och otjänliga livsmedel, betonades nu att näringshygieniska aspekter skulle främjas, t ex genom livsmedelsstandards ("en falukorv skall innehålla högst x % fett ...") Medan det ekonomiska syftet tidigare var att hindra oredlighet i handeln, skulle nu redligheten främjas. Den nya myndigheten gavs på detta sätt en mer interventionistisk roll än tidigare.

Den skisserade aktivare rollen skulle möjliggöra för verket att bättre ta tillvara konsumentintresset. Någon entydig roll som bevakare av konsumentintresset försökte verket inte leva upp till. Verkets huvuduppgift sågs i stället som att gentemot producent- och handelsintressen arbeta fram kompromisslösningar som i huvudsak kunde accepteras av samtliga kontrahenter. Sammansättningen av livsmedelsverkets styrelse var ett uttryck för den medlande rollen. En tredje uttalad roll var den som vetenskaplig expert. Grunden för verkets agerande var att:

"... beslut som rör bakteriologiska, kemiska och toxikologiska tillstånd hos samt normer för livsmedelsbeskaffenhet skall vila på så fullständig vetenskaplig basis som möjligt." (Livsmedelsverkets årsberättelse 1978, Vår Föda, s 250).

Att kombinera rollerna som advokat för konsumenterna, som medlare och som vetenskaplig expert var en delikat uppgift för verket!

Verket leddes av en lekmanastyrelse. Styrelsen bestod av representanter för olika intressegrupper. Förutom generaldirektören (ordf) och personalrepresentanter ingick socialstyrelsens och konsumentverkets chefer, representanter för industri, lantbrukare, Kooperation, livsmedelshandlare, livsmedels-

arbetare samt två riksdagsmän. Till verksledningen var ett vetenskapligt råd knutet med ett 50-tal experter inom olika specialiteter med anknytning till livsmedelsområdet. Dessutom fanns ett Codex-råd som biträdde verket i det omfattande internationella samarbetet när det gällde livsmedelsstandards och gränsvärden.

Verket var uppdelat i tre avdelningar. *Hygienavdelningen* — den gamla veterinärdelen — handlade frågor om produktion av livsmedel, övrig livsmedelshantering, livsmedelsstandards, tillsatser, märkning etc. *Undersökningsavdelningen* — tidigare folkhälsoinstitutets forsknings- och undersökningsavdelning — undersökte livsmedels sammansättning, näringsvärde, utarbetade nya analysmetoder etc. Den *administrativa avdelningen* innehöll bl a en juridisk byrå som handlade författningsfrågor och allmänna juridiska frågor avseende livsmedelslagstiftningen. Till verket hörde också *besiktningsveterinärorganisationen*. Besiktningsveterinärer fanns vid kontrollslakterier, köttbesiktningsbyråer, fjäderfåkontrollslakterier etc. Dessa var anställda av livsmedelsverket, men utgifterna täcktes av slakteriföretagen.

För livsmedelskontrollen litade verket, förutom till besiktningsveterinärerna, till länsstyrelserna och de lokala hälsovårdsnämnderna. Det var i första hand kommunernas hälsovårdsnämnder som hade det omedelbara ansvaret att tillse att livsmedelslagstiftningen följdes.

Anslagsutvecklingen under 70-talet för verket ser ut så här:

	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81
milj kr	18.4	20.1	21.5	29.7	32.3	35.9	40.5	43.5	46.5
anställda	199	200	219	225	238	250	250	250	250

Verket fick vid sin tillkomst en rejäl påspädning av resurser: 34 nya tjänster utöver de som kom från veterinärstyrelsen, folkhälsoinstitutet, kommerskollegium och jordbruksnämnden. Därefter ökade verkets resurser stadigt fram till 1977/78. Därefter minskade resurserna reellt sett med en till två procent varje år. Den markerade ökningen 75/76 beror främst på ökade lokalkostnader vid omlokalisering till Uppsala.

Viktiga förändringar inom livsmedelsverkets område

Viktiga förändringar inom livsmedelskontrollen yttrade sig vanligen i ändrade författningsbestämmelser. Livsmedelslagstiftningen innehöll en ramförfatt-

ning — *livsmedelslagen* — med allmänna och grundläggande föreskrifter. Ändringar i livsmedelslagen beslutades av riksdagen. Mera detaljerade regler fanns i regeringens *livsmedelskungörelse*. I kungörelsen överlät regeringen ansvaret för att med stöd av lag och kungörelse utfärda tillämpningsföreskrifter till livsmedelsverket. Livsmedelsverket kunde utifrån detta självständigt besluta om att utfärda *tillämpningsföreskrifter*. Livsmedelslagen ändrades inte under perioden på någon väsentlig punkt. Däremot förändrades regeringskungörelsen på flera punkter.

Ändringar i regeringskungörelsen

Införsel av livsmedel

Vid verkets tillkomst saknades regler om en systematisk hygienkontroll i samband med import av bl a grönsaker. Livsmedelsverket tog själv initiativ till att arbeta fram en ny kungörelse om kontroll vid införsel av livsmedel. Ett förslag till kungörelse överlämnades till regeringen 1973. Därefter remissbehandlade regeringen ärendet, innan man i maj 1974 utfärdade kungörelsen. Verkets förslag godtogs i stort sett av regeringen.

Trots den uppmärksamhet som i riksdagen riktades mot förslaget sågs det inom livsmedelsverket som en mycket begränsad fråga. Där sågs det i huvudsak som en teknisk omarbetning av tidigare bestämmelser och en anpassning av regler till utarbetad praxis. Reellt sett ansåg verket inte att det innebar några större förändringar i kontrollen. Införselkontrollen utvidgades till att även omfatta bl a grönsaker men även tidigare fanns en stickprovskontroll på importerade grönsaker. Kostnaden för kontrollen kom nu att belasta importören. Förändringen i regeringskungörelsen skedde helt på verkets initiativ och verkets förslag antogs också i sak av regeringen.

Översynen av livsmedelslagstiftningen

Livsmedelsverket tog 1977 initiativ till en översyn av hela livsmedelslagstiftningen. Översynen påbörjades inom verkets juridiska byrå. Avsikten var att se över lagen och regeringskungörelsen, mot bakgrund av den erfarenhet som vunnits av lagstiftningens praktiska tillämpning. I ett tidigt skede av översynen tog verket kontakt med jordbruksdepartementets rättschef. Departementet meddelade då att de inte önskade ändringar i lagen eftersom sådana skulle kräva riksdagsbeslut. Det stod dock verket fritt att föreslå förändringar i regeringskungörelsen.

Olika arbetsgrupper vid verket tog fram förslag till förändringar i kungörel-

sen. Förslagen diskuterades intensivt med olika intressenter inom handel, industri etc. Jordbruksdepartementet var inte inblandat i detta arbete förutom att departementet bestämde *var* i lagkonstruktionen ändringar skulle kunna göras. Däremot hade departementets tjänstemän glädje av översynen, eftersom de i olika sammanhang kunde hänvisa till den.

Det förslag som arbetades fram presenterades för livsmedelsverkets styrelse vid ett två-dagars internat. Styrelsen diskuterade och kunde enas om att överlämna ett gemensamt förslag till departementet, sånär som på en fråga där styrelsen klövs mitt itu. Industrins, handelns och jordbrukets företrädare och en riksdagsledamot ville inte godta ett utvidgat krav på datummärkning. Generaldirektören Engström fick i styrelsen använda sig av sin utslagsröst för att avgöra frågan.

Verkets förslag till ändringar i regeringens livsmedelskungörelse överlämnades i februari 1980 till jordbruksdepartementet. Där sändes förslaget ut på remiss till ett 50-tal instanser. Remissomgången visade att förslaget var omsorgsfullt medlat mellan olika intressen innan det hade överlämnats till regeringen. Med undantag för datummärkningen var remissinstanserna genomgående positiva till förslagen. I samband med remissbehandlingen tog departementet initiativ till diskussioner med verkets juridiske expert samt med chefen för hygienavdelningen. Verket fick dels bistå vid remissammanställningen, dels kommentera de synpunkter på verkets förslag som kommit fram i remissomgången. Verkets tjänstemän föreslog att den kontroversiella frågan om datummärkning skulle utredas vidare av en från verket fristående sakkunnig person.

I departementet sågs det som *arbetstekniskt* bra att verkets förslag på detta sätt var "malt till en kompromiss". Remissomgången gav inga överraskningar. Allt var förutsägbart. En tjänsteman ansåg det dock ur *saklig* synpunkt var mindre tillfredsställande:

"... för en tjänsteman är det otillfredsställande eftersom jag inte för ministern kan redovisa olika alternativ ... sakligt sett skulle man ibland vilja ha mer av 'rena alternativ'." (tjänsteman i departementet)

Frågan om datummärkningen var så kontroversiell att den trots stora ansträngningar inte hade kunnat lösas på myndighetsnivån och den gav därför departementet ett unikt tillfälle — alternativt: den tvingade departementet ... — att ta ett politiskt initiativ. Vanligen var departementet utelämnat åt de förslag som kom eftersom kompromissandet redan hade skett på förvaltningsnivån.

Nya tillämpningsföreskrifter

Verkets arbete resulterade vanligen i att egna tillämpningsföreskrifter utfärdades. Lag och kungörelse gav verket vida ramar för detta arbete. Det fanns dock restriktioner för verkets självständighet. Den ena var den partssammansatta styrelsen. Livsmedelsverkets föreskrifter beslutades av styrelsen. I styrelsen ingick representanter för flera motstridiga intressen. Ända sedan verkets tillkomst gjordes stora ansträngningar att arbeta fram kompromisser som kunde godtas av hela styrelsen, på liknande sätt som i livsmedelsstadgekommittén. En verkstjänsteman sade att "det är nödvändigt att underbygga och återförsäkra sig i branschen om en fråga skall upp i styrelsen".

Föreskrifter som inte accepterades ansågs heller inte ha stor chans att förverkligas. Verket kunde inte förlita sig på någon särskilt väl utbyggd kontrollapparat. Det sågs också som självklart att i första hand försöka komma överens. Att intresseorganisationerna fick tillfälle att inom verket påverka föreskrifternas utformning sågs också, av verksledningen, som en förutsättning för den stora självständighet som verket hade fått.

Och möjligheter att påverka fanns! När det gällde viktiga föreskrifter hade intresseorganisationerna i princip möjligheter att i tre steg påverka föreskriftsarbetet: i de arbetsgrupper som tog fram förslaget till föreskrift, när föreskriften skickades ut på remiss till berörda parter och genom den representation som fanns i styrelsen. De förslag som kom till styrelsen var på detta sätt redan väl förankrade kompromisser mellan olika intressen. En tjänsteman i verket sade:

"Det är mycket remissande och kompromissande men — särskilt i ett pressat ekonomiskt läge — måste man vara överens, annars fungerar det inte."

Den andra restriktionen för verkets självständighet var den s k *besparingskungörelsen*. Den innebar att föreskrifter som ledde till väsentliga kostnadsökningar för företag, kommuner etc skulle underställas regeringen. Sammanlagt hade fyra föreskrifter underställts regeringen: den s k provtagningskungörelsen två gånger, barnmatriskungörelsen samt kungörelsen om exportkontroll av anläggningar för kött. Jag skall beskriva processerna när dessa föreskrifter togs fram.

Föreskrifter som underställdes regeringen

Regeringen underställdes 1973 ett förslag till *provtagningskungörelse*, dvs bestämmelser om hur hälsovårdsnämndernas provtagning skall gå till. Initiativet

till att utarbeta kungörelsen togs av verket, även om det redan i 1971 års proposition markerades att den centrala livsmedelsmyndigheten "skall förordna om skyldighet att ersätta tillsynsmyndighet kostnader för provtagning och undersökning". Efter krav från kommunförbundet ändrades förslaget något i departementets beredning. Kungörelsen utsattes för häftig kritik från kommunerna och reviderades något — utan underställning — strax efter ikraftträdandet 1975. Senare skedde en mer omfattande revidering då en arbetsgrupp vid verket tillsattes för att se över kungörelsen. Bakgrunden var att många kommuner inte alls kunde leva upp till lagstiftningens ambitioner.

En annan föreskrift som underställdes regeringen var kungörelsen om *exportkontroll av anläggningar för kött och köttvaror*. Denna kungörelse motiverades av de krav den europeiska gemenskapen ställde på "tredje lands" export av kött till EG. På basis av EGs bestämmelser arbetade verket fram exportkontrollkungörelsen. Två remissomgångar genomfördes i verkets regi, där bl a slakterinäringen och förädlingsindustrins företrädare fick yttra sig. Verkets tjänstemän deltog också i förhandlingar med EG i Bryssel. Verkets förslag till kungörelse underställdes regeringen. Verket ville ha regeringens bemyndigande att utfärda en kungörelse "i huvudsaklig överensstämmelse med av verket upprättat förslag". Förslaget skulle kunna komma att ändras efter vissa kontakter med EG som verket hade och som vid tidpunkten för underställandet ännu inte var avslutade. Regeringen remitterade verkets förslag till kommerskollegium och jordbruksnämnden. Några förändringar i verkets förslag gjordes inte utan regeringen gav verket det önskade bemyndigandet. Större ändringar hade heller inte varit möjliga utan att starta omförhandlingar med EG.

Ytterligare en föreskrift som underställdes regeringen var *kungörelsen om barnmat*. Medan både provtagningskungörelsen och exportkontrollkungörelsen var av stor ekonomisk betydelse (förstärkningen av exportkontrollen beräknades kosta ca 40 miljoner kr), var orsaken till detta underställande principiell. Verkets styrelse var oenig om hur långt man skulle gå i att kräva märkning av barnmatsförpackningar på svenska. Regeringen beslutade, utan remissomgång, i enlighet med verkets majoritetsförslag.

Vid fyra tillfällen underställdes kungörelser regeringen. I tre fall ansåg verket förslagen så ekonomiskt betydande för kommuner och företag att de därför skulle underställas. Barnmatskungörelsen var mer av principiell natur. I jordbruksdepartementet var tjänstemännen lite tveksamma till att få upp föreskrifter för underställande. En departementstjänsteman sade à propos den andra underställningen av provtagningskungörelsen:

"Vi hade inte uttalat något krav att verket skulle överlämna förslaget. Visserligen fastställdes kungörelsen förra gången av regeringen, så verket ville måhända av det skälet

hantera frågan så nu också. Men vi hade nog inte reagerat om verket tagit kungörelsen själv.”

Motivet till denna tveksamhet var delvis arbetsmässigt. Det krävde resurser att remissbehandla de förslag som underställdes regeringen. Dessutom gav en remissbehandling sällan några överraskningar eftersom förslagen var såpass omsorgsfullt förberedda. Det fanns också på längre sikt, ansågs det i departementet, faror med att kungörelser regelmässigt underställdes regeringen. Jordbruksdepartementet skulle kunna bli den arena där intresseorganisationernas konflikter skulle lösas och inte, som lagstiftningen förutsatte, livsmedelsverket. Om kontroversiella frågor alltid underställdes regeringen kunde fördelarna ur departementets synvinkel med ramlagstiftning helt gå förlorade.

Föreskriftsarbetet i övrigt

Det normala förfarandet var att verkets styrelse självständigt beslutade om föreskrifter utan att underställa regeringen. Det var heller inte så att de föreskrifter som bedömdes som ”viktiga” alltid underställdes regeringen. Beslutet att förbjuda s k azo-färgämnen, av flera verkstjänstemän ansett som kanske det viktigaste som hänt på 70-talet inom livsmedelskontrollen, underställdes t ex aldrig regeringen.

I olika omgångar hade inskränkningar skett i användningen av s k azo-färgämnen i livsmedel. Efter det att verkets toxikologiska laboratorium hade utarbetat ett förslag, som hade remitterats till bransch- och konsumentorganisationer, beslutade styrelsen om skärpta regler från juli 1975. I januari 1976 beslutade sedan styrelsen om ett förbud mot azo-färgämnen (med en övergångstid). I en arbetsgrupp där berörda intressen ingick arbetades en detaljerad plan för avvecklingen fram. Beslutet att förbjuda färgämnen var komplicerat för myndigheten eftersom det innebar att Sverige fick lägre gränsvärden än vad som rekommenderats internationellt. Diskussioner förekom med kommerskollegium då beslutet av andra länder skulle kunna uppfattas som ett handelshinder. Genom att motivera beslutet med ”hälsoskäl” kunde detta undvikas. Verket notifierade i en remissomgång andra länder för att få deras synpunkter.

Det var vanligt att verket informellt underrättade och informerade regeringen om nya föreskrifter även om dessa inte formellt underställdes. Ett exempel på detta var sackarinbestämmelserna, där en tjänsteman i verket informerade i departementet. Dessa informella kontakter gällde dels frågor som diskuterades i massmedia, dels frågor som drivits igenom i styrelsen med någon eller några reservationer. Om reservanterna ämnade uppvakta ministern,

ville verket i förväg informera departementet om saken. Verket ville dock inte kalla detta att söka "stöd" i departementet, utan betonade att det rörde sig om faktaredovisning. Departementstjänstemän hade dock ibland uppfattat verkets agerande som att det sökte stöd för sin linje.

Verkets inflytande — departementets initiativ

Formellt gavs livsmedelsverket genom lagstiftningen vida ramar för verksamheten. Verket hade även stort inflytande över förändringar. Det var verket som tog initiativ och föreslog förändringar bl a i regeringskungörelser. Regeringen gjorde inte några viktiga förändringar i verkets förslag. Även föreskrifter som underställdes regeringen ändrades sällan. Majoriteten av alla föreskrifter togs dessutom helt självständigt av verkets styrelse.

Grunden för livsmedelsverkets starka inflytande inom sitt verksamhetsområde var enligt såväl departement som verk dess expertkunskap. Det fanns inom verket högt kvalificerad expertis inom bl a veterinärmedicin, hygien, biologi, analytisk kemi och toxikologi. Cheferna för undersökningsavdelningens laboratorier var samtliga professorer. Verket rekryterade ofta högt utbildade akademiker. Till detta kom att det inom verket fanns flera arbets- och planeringsgrupper, där landets ledande forskare inom olika områden träffades. Till verket var också knutet ett vetenskapligt råd, där ett 40-tal vetenskapliga experter med anknytning till livsmedelsområdet satt.

Av betydelse var även det internationella utbytet. Det fanns en Codex Alimentarius Commission (bildad efter en FAO/WHO-konferens 1972) med 117 medlemsländer som utarbetade internationella livsmedelsstandards. Det ställde till problem om ett land ville gå längre t ex när det gällde gränsvärden för bekämpningsmedelsrester än rekommenderad Codex-standard. Livsmedelsverket var svenskt kontaktorgan för Codex, och deltog i dess arbete. Ofta hänvisade livsmedelsverket i sina författningsförslag och i sina kommentarer till riksdagsmotioner till det internationella Codex-arbetet.

Departementet hade inte någon motsvarighet till verkets expertis. Därför kunde departementet sällan prestera några alternativ till verkets förslag. Möjligheterna att i remissomgångar få fram sådana "motbilder" var också beskurna till följd av verkets medlarroll. Livsmedelsverket skulle se till att olika intressen fick komma till tals när en föreskrift utarbetades. Detta ledde till kompromisslösningar som fortsättningsvis inte gav departementet särskilt stort handlingsutrymme.

Livsmedelsverkets kombinerade expert- och medlarroll passade utmärkt för ett departement som inte önskade lägga sig i verksamheten. De förslag som nådde departementet var omsorgsfullt medlade mellan olika intressen. Depar-

temetet riskerade inga överraskningar i en eventuell remissomgång. Det fanns röster i departementet som ansåg det otillfredsställande att inte inför ministern kunna presentera flera "rena" alternativ. Detta var dock mera en "principiell" ståndpunkt än ett uttryck för missnöje med tingens ordning. I huvudsak tycktes departementet vara tillfreds med verkets roll. Jordbruksdepartementet behövde inte under 70-talet ha någon kontinuerlig uppmärksamhet kring livsmedelskontrollen.

Endast vid ett fåtal tillfällen under 70-talet går det att tala om departementsinitiativ inom livsmedelskontrollen. (Jag bortser tills vidare från de löpande initiativ som tas upp i nästa avsnitt.) Ett var att regeringen föreslog ett tillägg till livsmedelslagens tredje paragraf som innebar att lagen inte skulle gälla "i kök i förskola och fritidshem med högst två avdelningar". Denna *förenkling av bestämmelser för barnstugor* ingick i en proposition som folkparti-regeringen lade fram om "åtgärder mot krångel och onödig byråkrati" (prop 78/79:111), och hade egentligen inte mycket med livsmedelskontroll att göra. Jordbruksdepartementet tyckte liksom verket att denna fråga kunde lösas smidigare genom anpassning av tillämpningsföreskrifterna, men socialdepartementet ville ändra i lagen.

Det andra initiativet var av annan karaktär och sågs i departementet som mycket betydelsefull. Jordbruksministern Anders Dahlgren tillsatte 1977 en beredning för livsmedels- och näringsfrågor, den s k *livsmedelsberedningen*, i syfte att bättre samordna livsmedelsfrågornas hantering i regeringskansliet. Beredningen lanserades hårt som en plattform för regeringen att agera utifrån i livsmedels- och näringsfrågor.

Bakgrunden till att en beredning tillsattes var den kritik som förekommit under hela 70-talet mot att livsmedelsfrågorna inte hade behandlats med tillbörligt intresse av regeringen. Regeringen hade, sades det, mest tänkt på produktionen och på bönderna. Näringsforskare pekade på att ur näringssynpunkt "fel" varor subventionerades. Tjänstemän inom jordbruksdepartementet väckte — med miljövärdsberedningen som förebild — idén om en livsmedelsberedning. Beredningen kom att innehålla ett 30-tal deltagare med ministern som ordförande och fick rådgivande och informerande uppgifter.

Några initiativ från departementet resulterade beredningens arbete inte i. De diskussioner som fördes om livsmedelskontrollfrågor (bestrålning av livsmedel, antibiotika i foder, livsmedelsverkets uppgifter och arbete etc) hade mer till syfte att informera än att leda till konkreta insatser. Beredningen fungerade huvudsakligen som ett forum för myndigheten att inför jordbruks- och socialdepartementets ministrar föra fram sina synpunkter. Den bedömningen gjordes både i departement och verk.

Sammanfattningsvis kan sägas att departementet sedan verkets tillkomst

1972 nästan inte alls agerade för att få inflytande över förändringar. Som en verkstjänsteman uttryckte det:

”Styrningen från kanslihuset har överhuvudtaget under 70-talet varit mycket lindrig. Trots allt har departementet behandlat detta som ett expertområde . . . Vi är nöjda att departementet inte har lagt sig i med hänsyn till områdets karaktär . . .”

Om riksdagens roll — Alma Olsson och de giftiga grönsakerna

Livsmedelskontrollfrågor aktualiserades ofta i riksdagen. Ofta motionerade enskilda riksdagsledamöter i frågor om märkning, importkontroll etc. Regelmässigt avslogs dessa motioner, dels av principiella skäl då dessa detaljfrågor låg utanför riksdagens kompetensområde, dels eftersom riksdagen ansåg sig ha förtroende för de åtgärder som verket satte in. Arbetsfördelningen inom livsmedelskontrollen var klar. Frågan var dock vad som hände när något oväntat inträffade, t ex om riksdagen antog en motion mot både livsmedelsverkets och jordbruksutskottets vilja. Så hände i fallet med Alma Olsson och importkontrollen.

Varje år 1972 till 1975 krävde Alma Olsson (c) i motioner skärpt kontroll av gifthalten i importerade grönsaker. Livsmedelsverkets generaldirektör redogjorde 1973 inför utskottet dels för den stickprovskontroll som redan fanns, dels för det förslag till bestämmelser för importkontroll av i princip alla livsmedel som verket då höll på att utarbeta. Centerpartiet hade 1974 en partimotion med liknande innebörd. Regeringen hade då efter förslag från verket utfärdat en kungörelse om kontroll av införsel som, enligt utskottets bedömning tillgodosåg motionärernas krav. Året efter påpekade dock Alma Olsson i sin motion att verkets tillämpningsföreskrifter inte hade medfört någon större förändring när det gällde grönsakskontrollen, något som heller aldrig var avsett från verkets sida.

Varje år accepterade utskottets verkets linje och ansåg inte heller 1975 att det fanns anledning att anmärka på livsmedelsverkets hantering av sina uppgifter. I den jämviktsriksdag som då fanns biföll dock riksdagen med en rösts övervikt utskottets reservation som sa att ”regering och livsmedelsverk snarast vidtar åtgärder för att få till stånd en kontroll av importerade vegetabilier som är likvärdig kontrollen av dem som odlas inom landet”. Efter flera års kamp mot utskott, departement och förvaltning vann således Alma Olsson riksdagen för sitt krav på skärpt importkontroll.

Vad skulle hända? Jordbruksdepartementet fick problem. Motionen hade i tidigare skeden remissbehandlats av jordbruksutskottet. Den samlade sakkunskapen i förvaltningen hade betämt avrått från skärpt kontroll. Det var också

en allmän uppfattning såväl i departement som verk att syftet med motionen mindre var att skydda konsumenten än att stärka den svenska trädgårdsnäringen. ”Den var påtagligt präglad av trädgårdsmästarintressen” som en tjänsteman uttryckte det. Trots förvaltningens negativa inställning i beslutsunderlaget hade ändå riksdagen bifallit motionen.

Regeringen skickade, efter viss betänketid med informella överläggningar med livsmedelsverket, tillbaka ärendet till livsmedelsverket. Verket fick i uppdrag att precisera hur riksdagsbeslutet i praktiken skulle kunna genomföras. I december 1976 redovisade verket sina synpunkter. Nu, som tidigare, framhöll verket att en förstärkt kontroll (enligt riksdagens begäran) skulle bli dyr, administrativt krånglig, icke-konkurrensneutral och knappast medföra några förbättringar ur hälso- och näringssynpunkt. Verkets rapport remissbehandlades av departementet, och de flesta remissinstanserna instämde precis som tidigare i verkets synpunkter.

Att en centerpartist — Anders Dahlgren — 1976 blev ny jordbruksminister gav ärendet nya dimensioner. Ett förslag framställt i opposition och antaget av riksdagen — skulle nu i regeringsställning effektueras. Den nya ministern hade dock stor förståelse för förvaltningens synpunkter. Ärendet var dock inte helt lätt att avgöra. Efter ett par år i departementet överlämnades ärendet i november 1978 till trädgårdsnäringsutredningen för beaktande. Två år senare — nära sex år efter Alma Olssons ”seger” i riksdagen — satt fortfarande trädgårdsnäringsutredningen (vars ordförande nu var administrativ chef vid livsmedelsverket) och funderade på hur den skulle låta ärendet avföras från dagordningen på bästa sätt.

Interaktionsformer mellan departement och verk

Budgeten

Ur verkets perspektiv var departementet under 70-talet en relativt passiv budgetgranskare: ”Man har strukit i förslagen . . . när vi sedan fört fram samma krav år efter år har det gått igenom . . . det har mognat”, beskrev en verksamtjänsteman det tidiga 70-talets budgetprocess. Jordbruksdepartementet försökte aldrig — t ex genom särskilda anvisningar — styra eller påverka det underlag som verket skulle lämna i sin anslagsframställning. Departementet tog heller inte några självständiga initiativ, t ex genom att prioritera på annat sätt än myndigheten föreslagit. Jordbruksdepartementet accepterade den in-

riktning av verksamheten som verket hade föreslagit. Genom budgetarbetet bestämdes endast verksamhetens omfattning.

Budgetdialogen var under 70-talet tämligen rutiniserad. Informella kontakter förekom ibland på verkets initiativ, och gällde då främst tekniska och dispositionsmässiga frågor; kunde verket lämna en förenklad anslagsframställning? Respektive budgethandläggare i departement och verk hade också i samband med skrivandet av regleringsbrev en tät kontakt. Verket skrev oftast utkast till regleringsbrev.

Under första hälften av 70-talet hade verket resursmässigt ett betydande handlingsutrymme. Ett riktigt tilltaget undersökningsanslag gjorde att verket kunde anställa personal relativt oberoende av regeringens budgettilldelning i övrigt. Ett år — 1974/75 — ökade t ex verkets personalstyrka med 19 personer trots att enbart två nya tjänster beviljades i budgetpropositionen. Budgeten fungerade inte som något aktivt styrmedel gentemot myndigheten. Lika lite som departementet i början av 70-talet försökte styra var resursökningarna gick, lika lite styrde det senare var resursminskningar inträffade.

Jordbruksdepartementets hantering av budgetprocessen låg i linje med idén att enbart precisera ramarna för myndighetens arbete. Det kärvare ekonomiska klimatet väckte dock idéer i departementet att livsmedelsverket skulle tåla kraftigare nedskärningar än de årliga två-procentiga. Hösten 1980 började större nedskärningar i livsmedelsverkets verksamhet att diskuteras. Statssekreteraren plockade ut vissa myndigheter inom departementets område — däribland livsmedelsverket — och bad departementstjänstemän att undersöka om det inte gick att åstadkomma effektiviseringar. Även möjligheten att förändra verksamhetens ambitionsnivå diskuterades. Det var, som en departements-tjänsteman noterade, ett uttryck för klara prioriteringar och överväganden från departementsledningens sida.

Departementstjänstemän gick under vintern 1981 vidare till livsmedelsverket och frågade informellt var myndigheten vid en kraftigare nedskärning skulle tvingas dra ner på. Verket blev inte glad åt de propåer som kom ifrån departementet. Verket svarade dock, informellt och vid sidan av protokollet, i en promemoria till departementet på dessa propåer. Det fanns i verket en irritation över att inte få möjlighet att utföra det som verket i lagstiftning var ålagd att göra. Verket ville också att departementet tog ansvar och pekade ut de verksamheter som de ansåg vara mindre angelägna. Departementet ville att verket själv visade på mindre angelägna arbetsuppgifter.

Intressant med dessa besparingsidéer och de kontakter som här följde var att dialogen mellan departement och verk skedde informellt. När omprioriteringar av verksamheten blev aktuella sågs budgetprocessen, åtminstone i departementet, inte som någon naturlig form för en dialog mellan departement

och verk. Det leder över till en diskussion kring förekomsten av och innebörden i de informella kontakterna mellan departement och verk.

Informella kontakter

Informella kontakter var vanliga mellan departement och verk. Att det inte fanns några vattentäta skott berodde bl a på livsmedelskontrollens karaktär. Relativt ofta presenterades i massmedia alarmerande rapporter om hälsovådliga tillsatser, gifter i maten etc. Det var vanligt vid sådana larm att massmedias förfrågningar riktades mot departement och minister. Jordbruksministern ville, när de tillfrågades, inte gärna enbart hänvisa till den ansvariga myndigheten. Statsrådet ville ha verkets bild av ärendet och verkets kunskaper för att själv kunna svara på förfrågningar utifrån. Därför tog ministern, via departementstjänstemän eller på egen hand, informellt kontakt med livsmedelsverket och begärde att få information i det aktuella ärendet.

Ca 3—4 gånger per år tog departementet sådana här kontakter. Exempel på frågor som hanterades på detta sätt var kvicksilverinsprutning i apelsiner, bestrålning av livsmedel, en DN-undersökning av köttfärs, polyfosfater i kött, antibiotika i kött. Livsmedelsverket brukade som svar på dessa propåer sammanställa en PM innehållande vad som gjordes nationellt och internationellt, hur verkets kontroll var uppbyggd samt verkets allmänna bedömning och syn på ärendet. Verket betonade starkt att deras promemorior utgjorde ett faktaunderlag som departementet kunde använda sig av. En verkstjänsteman sade:

”Departementet kan ha uppfattningar men myndigheten framlägger endast sina sakliga synpunkter. Om statsrådet vill ha en politisk vinkling av materialet när det presenteras görs den i departementet.”

Det var inte bara PM som skickades underhand. Kniviga frågor diskuterades mellan departement och verk. Verket lämnade i dessa samtal information till departementet. Vad som kunde diskuteras var former för hur meddelanden skulle lämnas till allmänheten (det gällde t ex vid hotet om kvicksilverförgiftade apelsiner). Diskussion i sak kunde också förekomma. Departementet gjorde sällan eller aldrig andra bedömningar än verket, så några svårigheter att nå enighet förelåg inte.

”Vi strävar inom givna ramar efter att självständigt sköta verksamheten ... men vi måste ha kontakter” sade en verkstjänsteman. Informella kontakter mellan departement och verk skedde fortlöpande; i livsmedelsberedningen, i samband med ”massmedialarm”, när utredningar skulle tillsättas och direk-

tiv skrivas, när olika problem uppstod. Det var vanligt att departements- och verkschef träffades vid konferenser, livsmedelsdagar etc, och vid dessa tillfällen utbytte tankar.

De informella kontakterna blev vanligare i och med generaldirektörsskiftet 1975. Den nya generaldirektören Arne Engström hade sedan tidigare goda kontakter i kanslihuset, bl a som chef för forskningsberedningen. Han såg en fördel i öppna informationsvägar mellan departement och verk, bl a eftersom de gav verket möjlighet att presentera fakta för departementet. Den förre generaldirektören höll hårdare på den formella åtskillnaden mellan departement och verk.

Övriga i verket som hade informella kontakter med departementet var avdelningscheferna (kontakt med sakenheten), budgethandläggaren (med dito i departementet) samt chefen för den juridiska byrån (med sakenhet och rättschef). Departementet ville få råd om hur det skulle agera i anslutning till massmedialarm, att verket skulle titta på förslag till kungörelser, utredningsdirektiv etc. Verket tog också informella kontakter med departementet, t ex för att diskutera om översynen även skulle gälla själva livsmedelslagen. Annars var det ofta mer detaljerade frågor som verket tog upp: extra representationspengar, resor, tjänster etc.

Hur ofta samtalen mellan departement och verk förekom varierade. Ofta gick relativt långa perioder då bara budgethandläggaren och/eller enhetschefen i departementet hade kontakter med verket. Ibland förekom samtal där ministern var inblandad flera gånger i veckan. Ett sådant tillfälle var när flera viktiga händelser inträffade samtidigt: en utredning föreslog att delar av vattenkontrollen skulle föras över till livsmedelslagen; bestämmelser om matlagning på dagis diskuterades; det var akut kris när det gällde tillgången på besiktningsveterinärer; datummärkning på bröd debatterades i massmedia; ändringar föreslogs i det nordiska ämbetsmannasamarbetet. Då hade departement och verk under en kort period många och långa samtal.

Det fanns ingen järnridå mellan departement och verk. Båda parter betonade hur mycket lättare idag det var att diskutera informellt på ett smidigt sätt. I verket ville en tjänsteman karakterisera de informella kontakterna på detta sätt:

”Styrmedel är ett för hårt ord . . . man har kontakter och problem diskuteras gemensamt, men styrning är det inte frågan om på vårt område. Man tror att departementet styr så mycket men det gör de inte.”

En annan verkstjänsteman sade att han ibland hade kontakter med departementet för att informera om vad verket avsåg att göra, men att det inte tjänade något till att be om råd: ”... att begära råd från i detta sammanhang

mindre sakkunniga tjänar ju inte mycket till ...". Ett annat skäl för verket att inte lyssna och agera efter departementschefens önsknings var att verket — i sina överläggningar med industri och handel — måste ta hänsyn som politiker inte alltid behövde göra:

"Som myndighet måste vi ha sakskaal i botten när vi agerar gentemot industrin. Vi gör en vetenskaplig riskbedömning ... överensstämmer inte alltid med allmänhetens upplevda risker ..." (tjänsteman i verket)

Verket betonade kraftigt sin självständiga ställning. Visst hade verket kontakter med departementet, men då presenterades endast faktaunderlag. Att tala om någon informell påverkan från departementets sida sågs som en överdrift. Enligt en departementstjänsteman användes dock informella kontakter medvetet av departementet som ett styrmedel gentemot myndigheten. Enligt denne var det dock svårt att säga när de fick effekt:

"Det är rätt ofta saker händer i ett verk när man har samtalat. Det behöver inte betyda att en minister har styrt verket ... det kan vara krav från branschen, från styrelsen. När en fråga blir aktuell i departementet är den ofta också aktuell i debatten. Informella kontakter är vanliga ... ibland betyder de något, ibland ingenting."

I sak var det dock svårt att hitta någon fråga där departementet hade haft en egen ståndpunkt som väsentligt skilde sig från verkets. De informella kontakterna tycktes i hög grad vara en en-vägs-information från verk till departement.

8. Patentpolitik: delegering under förtroende

Patentverket — bakgrund

Av tradition är internationella förhandlingar och överenskommelser betydelsefulla inom patentområdet. Äganderätten till uppfinningar ses som en förutsättning för handelns utveckling. Det internationella patentsamarbetet har intensifierats under de senaste decennierna. Inom Europarådet inleddes i början av 50-talet ett tätare samarbete i syfte att harmonisera olika länders patentlagstiftningar. EFTA initierade ett samarbete med EG i syfte att tillgodose EFTA-staternas intressen. Enligt EFTA-förslaget skulle det finnas en "yttre" gemensam konvention för EG och EFTA-staterna samt en "inre" konvention för EG-staterna. EG hörsammade 1969 detta initiativ och inbjöd de västeuropeiska staterna till en konferens för överläggningar om en europeisk patentkonvention.

Sverige representeras i EFTA-arbetet i huvudsak av patentverkets tjänstemän, men handelsdepartementet hade också genom sin expeditionschef, Göran Borggård, en viktig funktion. Borggård blev 1967 generaldirektör för patentverket. När inbjudan kom från EG-staterna var det självklart för Sverige att acceptera, eftersom Sverige inom EFTA hade arbetat för ett sådant samarbete. Patentväsendet betraktades ur svensk synpunkt som ett utmärkt område för insatser i syfte att stärka en europeisk gemenskap. Det fanns även andra motiv varför ett ökat internationellt samarbete ansågs nödvändigt mot slutet av 60-talet.

De flesta patentverket i världen hade under 60-talet stora balanser av icke-prövade patentansökningar. För det svenska patentverket steg antalet ansökningar från ca 13.000 vid 60-talets början till mer än 18.000 1969. Antalet avgjorda ansökningar låg under hela perioden klart under nivån för nya ansökningar. Därigenom växte antalet icke-avgjorda ärenden kraftigt och var 1968 över 60.000. Det var likadant i de flesta länder. Intresset för ett ökat internationellt samarbete i syfte att åstadkomma rationaliseringar i handläggningen av patent växte därför kraftigt under 60-talet.

Sverige tillträdde 1978 två internationella konventioner — samsamarbetskonventionen och den europeiska patentkonventionen. Det var ett resultat av ett

intensivt internationellt patentsamarbete där Sverige hade spelat en aktiv roll och haft ett betydande inflytande. Jag kommer i nästa avsnitt att närmare beskriva förberedelsearbetet inför dessa båda konventioner. Först skall jag dock ge några bakgrundsfakta kring den svenska patentmyndigheten.

Patentverket — organisation, anslag etc

Patentverket var central myndighet för handläggning av ärenden när det gällde industriellt rättsskydd. Verket tillämpade programbudgetering. Under programmet *patentärenden* handlades nationella och internationella ansökningar om patent på uppfinningar. Vid patentavdelningen fanns 1978 ca 275 tjänster. Patentavdelningens tekniska byråer bedömde vid en patentansökan dels om uppfinningen väsentligt skilde sig från vad som tidigare var känt, dels om uppfinningen bidrog till lösningen av ett tekniskt problem. Till hjälp vid den bedömningen hade verket de miljontals patentskrifter som fanns i verkets bibliotek. Deltagande i konferenser, arbetsgrupper etc inom ramen för det internationella patentsamarbetet tog en betydande del av programmets resurser i anspråk.

Under programmet *varumärkes- och mönsterärenden* handlades ansökningar om skydd för varumärken och ansökningar om mönsterskydd. Under programmet *namnärenden* handlades frågor om ändring av förnamn och släktnamn. Programmet *bolagsärenden* omfattade ärenden angående registrering av aktiebolag och andra ärenden på associationsrättens område. Patentverket skötte aktiebolagsregistret. Bolagsbyrån flyttade till Sundsvall 1980. Under programmet *uppdragsverksamhet* gavs olika slag av service — nyhetsgranskning utan samband med patentansökan, konsultationer etc — till företag och uppfinnare. Uppdragsverksamheten var avgiftsfinansierad. Programmet över- och underskott balanserades mellan åren och disponerades direkt av verket.

Besvärssavdelningen var tidigare en överprövningsinstans inom verket för beslut i patent-, varumärkes-, mönster- och namnärenden. Den omvandlades 1978 till en fristående *patentbesvärslätt*, som dock administrativt fortfarande var knuten till patentverket.

En översikt över verkets utgifter under 70-talet visar omfattningen av de olika verksamheterna i miljoner kronor. (Källa är budgetpropositioner. Uppgift om uppdragsverksamheten saknas fr o m 1978/79.)

	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80
<i>Program:</i>									
Patentärenden	24.6	26.6	29.3	30.3	34.5	36.7	41.4	45.6	45.2
Varumärkes- och mönsterärenden	3.0	3.5	3.9	4.4	5.1	5.6	6.7	7.3	7.3
Namnärenden	0.5	0.6	0.7	0.9	1.0	1.2	1.4	1.5	1.6
Bolagsärenden	9.4	12.4	11.4	10.6	11.9	15.0	16.2	22.5	27.4
Uppdrags- verksamhet	0.2	0.6	1.2	6.8	8.1	10.9	11.8	—	—

Patentärenden och bolagsärenden var de största verksamheterna. Uppdragsverksamheten expanderade från mitten av 70-talet. Annars var stabiliteten i anslagsökningen påfallande.

Kostnaden för patentverkets tjänster finansierades med avgifter av verkets kunder. De olika verksamheterna skulle, med undantag för namnärenden, vara självbärande. Resultatutvecklingen under 70-talet, exklusive uppdrag, visade att verket uppfyllde kostandstäckningskravet:

	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78
överskott (milj. kronor)	2.3	2.9	—0.5	2.0	0.3	3.7	5.5

Avgifterna reglerades i patentkungörelsen. Verket förfogade inte över intäkterna utan fick anslag efter en normal budgetprövning. Undantag var uppdragsverksamheten där verket själv förfogade över intäkterna. Verket var heller inte främmande för att fler verksamheter skulle kunna överföras till uppdrag. Det skulle i så fall innebära en ökad självständighet. En "trevare" i den riktningen fanns i anslagsframställningen inför budgetåret 1978/79:

"Principerna för uppdragsverksamhet skulle kunna tillämpas för samtliga program utom namnärenden." (Anslagsframställning 78/79 s 13)

Viktiga förändringar inom patentområdet

Sverige tillträdde 1978 två nya patentkonventioner. Det var ett resultat av ett intensivt internationellt samarbete. Den s k *samarbetskonventionen* — Patent Cooperation Treaty, PCT — hade utarbetats inom ramen för FNs fackorgan för patentfrågor. Samarbetskonventionen medförde att vissa patentverk kun-

de utföra internationell nyhetsgranskning och patenterbarhetsbedömning. Granskningen var inte bindande för de enskilda ländernas patentmyndigheter. PCT inkräktade inte direkt på patenträtten i de enskilda staterna. Sverige blev PCT-myndighet för de nordiska länderna och för vissa utvecklingsländer.

Den andra konventionen var europeisk: European Patent Cooperation, EPC. Den *europeiska patentkonventionen* medförde ett mer långtgående patentsamarbete. De fördragsslutande staterna bildade en europeisk patentorganisation med ett europeiskt patentverk stationerat i München. Det europeiska patentverket kunde meddela patent för en eller flera av de fördragsslutande staterna. EPC inkräktade direkt på den nationella patenträtten. Det gick att få patent i Sverige "Europavägen", dvs via patentverket i München. Enligt lagutskottet var konventionen "ett av de hittills mest avancerade exemplen på rättsligt samarbete över gränserna i Europa" (LU 1977/78:10). En beskrivning av förberedelsearbetet inför Europapatentkonventionen (EPC) visar vilket inflytande patentverket och dess tjänstemän hade i detta arbete.

Förberedelsearbetet inför EPC

Sverige accepterade samarbetsinbuden från EG 1969. När den regeringskonferens som skötte det fortsatta arbetet tillsatte två arbetsgrupper fick Sverige en framträdande roll. Sverige deltog i två av de fyra arbetsgrupperna och hade ordförandeskapet i en. En tjänsteman i verket kommenterade den svenska aktiviteten.

"Vi hade varit aktiva tidigare och de nordiska länderna hade spelat en framträdande roll i det internationella arbetet. Det rullade naturligt vidare och det var självklart att Sverige skulle vara med."

I realiteten var det patentverkets tjänstemän som agerade och bestämde hur Sverige skulle ställa sig i olika frågor i detta förberedelsearbete. Borggård som var patentverkets chef hade visserligen goda informella kontakter med departementet, men sådana förekom endast i ett fåtal frågor, och då nästan alltid på verkets initiativ. Det var främst i tre frågor som informella kontakter mellan departement och verk förekom. Först i frågan om PRVs ställning som PCT-myndighet. Egentligen var det inte möjligt att både gå med i EPC och behålla sin status som PCT-myndighet. Kontakter togs också beträffande möjligheten att söka patent på det svenska språket. Den tredje frågan gällde uppfinnarens ställning. Här var nordisk lagstiftning avsevärt mer förmånlig för uppfinnaren än andra nationers.

I de ovan nämnda frågorna var det lätt att få uppbackning från departement och minister. Förhandlingarna visste vilka frågor som ur regeringens synpunkt var viktiga. Där kunde de med viss uppbackning få förhandlingsmässiga fördelar. Förutom dessa drev förhandlingarna, främst Borggård, lyckosamt frågor där han inte skulle kunna ha påräknat detta stöd, t ex PCT-status gentemot u-länder. Expertgruppsarbetet varade från 1969 till 1972 och resulterade i ett förslag till europeisk patentkonvention. Konventionsförslaget förelades en diplomatisk konferens i München 1973.

De internationella förhandlingarna följdes av en svensk offentlig utredning, patentpolicykommittén, som hade i uppdrag att dels överväga följderna för Sveriges del av en anslutning till EPC (och PCT), dels utreda de författningsändringar det skulle innebära. Patentpolicykommittén föreslog i ett yttrande 1973 över konventionsförslaget att Sverige skulle underteckna konventionen (DsH 1973:1). Patentpolicykommittén dominerades av representanter för patentverket. Generaldirektören var ordförande. En PRV-tjänsteman var huvudsekreterare. Dessutom stod verket för den tunga patentexpertisen. Departementet representerades av en juridisk expert från handelsdepartementet samt i slutskedet av två sekreterare från justitiedepartementet. Kommittén blev efterhand alltmer en lagstiftningskommitté och de två sekreterarna från justitiedepartementet fick en central roll vid själva lagskrivandet. En regeringstjänsteman kommenterade

”Verket dominerade i kommittén vad gäller policyfrågor om verkets ställning, patentväsendet, i frågan om svensk anslutning etc. Allt material kom ju från verket. När det gäller det policymässiga är det verket som har de bästa kunskaperna. Däremot när det gäller det lagtekniska har justitiedepartementet hållit i mycket.”

Hur såg då det konventionsförslag ut som Sverige senare skulle ansluta sig till? De svenska — i viss utsträckning nordiska — synpunkterna hade fått relativt stor genomslagskraft i expertarbetet. Den gemensamma nordiska lagstiftning som hade trätt i kraft 1968 var en av de modernaste i världen och påverkade därigenom konventionens utformning. I de ovan nämnda frågorna där regeringen hade varit engagerad nådde Sverige anmärkningsvärt goda förhandlingsresultat.

Verket fick behålla sin *ställning som PCT-myndighet* för de nordiska länderna. Det var visserligen svårt för andra länder att inse att just Sverige skulle få förmånen att kvarstå som internationell nyhetsgranskningsmyndighet enligt samarbetskonventionen (PCT). Denna funktion skulle nämligen alla EPC-anslutna stater avstå till förmån för det europeiska patentverket. Pro forma kopplades frågan ihop med *språkfrågan*. Undantag från huvudregeln gjordes för patentmyndighet i land vars officiella språk inte var engelska,

franska eller tyska. En sådan myndighet, i praktiken endast det svensk patentverket, kunde då också vara PCT-myndighet för angränsande stater. Detta var en möjlig förhandlingslösning eftersom den blockerade för andra länder med liknande problem, t ex Österrike. Reellt var inte språkskälet något motiv för att få status som PCT-myndighet. Det centrala var att få behålla det svenska patentverket.

Frågan om *uppfinnarens ställning* avgjordes inte förrän vid den diplomatiska konferensen i München. Efter påtryckningar bl a från uppfinnarorganisationer på regeringen fick förhandlarna klara direktiv om att inte acceptera konventionen om det inte gick att åstadkomma förbättringar. Regeringen ställde genom justitieministern på den här punkten starka krav. Justitieministerns ställningstagande baserades främst på ett engagemang i frågan om arbetstagares uppfinningar. En tjänsteman vid verket kommenterade:

”Vi fick en klar uppbackning på de punkter vi inte skulle ge vika på och det kände de också till därnere. Det var fråga om att få dem att godta en tillräckligt långtgående kompromiss.”

Sverige undertecknade i München vid den diplomatiska konferensen konventionen och markerade därmed att landet senare ämnade tillträda konventionen. Nationellt krävdes det lagändringar och parlamentarisk behandling för att Sverige skulle kunna tillträda. Dessa förbereddes i patentpolicykommittén. Internationellt inrättades en interimskommitté av de länder som undertecknade konventionen. Kommitténs uppgift var att förbereda verksamhetsstarten vid det europeiska patentverket. I det arbetet deltog Sverige aktivt på samma sätt som tidigare.

Det kan vara intressant att närmare se till förutsättningarna för att tillträda den europeiska patentkonventionen. Huvudmotivet för det internationella samarbetet, de ökande ärendebalanserna, hade efterhand kommit att minska i betydelse. Antalet patentansökningar liksom behandlingstiden sjönk betydligt under 70-talet. Rationaliseringsmotivet stod inte längre i centrum. Tvärtom var den centrala frågan vid beslutstillfället 1977/78 om patentverket på 10—15 års sikt överhuvudtaget skulle kunna fungera effektivt. Kraftiga efterfrågeminskningar förväntades och om antalet granskare skulle sjunka under 100 förlorade patentverket sin status som PCT-myndighet. Ju färre granskare verket hade desto sämre service skulle det kunna lämna till företag och uppfinnare.

Vilka alternativ stod egentligen till buds för regering och riksdag? Det fanns ett starkt tryck till förmån för en svensk ratificering som en följd av det svenska agerandet under en lång följd av år. Lagutskottet ansåg t ex att Sve-

rige i viss mån var förpliktad att tillträda konventionen. Efter det att utskottet hade redogjort för Sveriges aktiva deltagande i förberedelsearbetet, anpassningen i viss mån av EPC till nordisk rätt samt de speciella förmåner som Sverige, med politisk uppbackning, erhållit i förhandlingarna framhölls att:

”... det enligt utskottets uppfattning i och för sig (är) naturligt att Sverige genom att nu tillträda konventionen fullföljer sina insatser för europeisk samverkan på det patenträttsliga området.” (LU 1977/78:10 s 48)

Detta var även regeringens ståndpunkt. Aktiviteten i förhandlingarna och de goda förhandlingsresultaten blev viktiga motiv för att tillträda konventionen. Sverige hade i förberedelsearbetet ställt närmast ultimativa krav och fått gehör för dessa. Ställningstagandet att tillträda grundlades därigenom redan i förhandlingsarbetet på expertnivån 69—72 och vid Münchenkonferensen 1973. I viss utsträckning hade patentverkets tjänstemäns aktivitet och skickliga förhandling bundit upp regering och riksdag.

Så här kommenterades beslutssituationen av två aktörer:

”Man hade kunnat backa ur men det var ett starkt tryck att Sverige borde engagera sig.” (tjänsteman i departementet)

”Avgörandet kom vid den diplomatiska konferensen. Det är uppenbart att Sverige där reellt band sig för att ratificera om man fick igenom sina krav.” (patentsakkunnig)

Formellt fanns möjligheten att säga nej. Rationaliseringsskålet var heller inte lika viktigt längre. Tvärtom ansågs den väntade efterfrågedgången vara ett hot mot PRVs framtida ställning. Patentverkets ingenjörsförening ifrågasatte i en skrivelse till lagutskottet verkets möjlighet att fungera som ett serviceorgan till industrin om Sverige anslöt sig till EPC, och ställde verkets PCT-status på sikt i fråga. Ett annat motiv var att Norge hade sagt nej. Även EG-landet Danmark skulle senare komma att göra det. Dessa båda länder hade ställt sig bakom konventionen 1973 men inte känt sig bundna att tillträda. Här var de mindre företagen i respektive land tveksamma till ratificering. Farhågor framfördes även i Sverige att en svensk ratificering skulle medföra nackdelar för mindre och medelstor industri.

Delvis på grund av verkets agerande på ett tidigt stadium i förhandlingarna tillträdde Sverige ändå konventionen. Det fanns inga stora fördelar ur verkets perspektiv att göra detta. Verkets existens blev på lång sikt hotad. I huvudsak var det de svenska storföretagen som agerade för en anslutning. Det var viktigt att få in en fot i EG. Rationaliseringsmotiven var betydelsefulla för industrin. Storindustrin var med sina egna patentavdelningar heller inte lika be-

roende av ett svenskt patentverk. Både i de internationella förhandlingarna och i den svenska delegationen i München var industriförbundet representat. Uppfinnarnas intresseorganisation var däremot tveksam till tillträde. Regeringen ville markera en europeisk samhörighet. Det skulle ha kunnat åsamka Sverige "bad-will", ansågs det, att i detta skede dra sig ur samarbetet. En tjänsteman i verket skisserade en allians mellan ämbetsverk, regering och industriintressen:

"Argumenteringen (för tillräde nu) är svag och baseras på att det inte är några större nackdelar att gå med, trots att vi kanske får så litet att göra att vi på sikt inte kan bli något serviceorgan. Skälet är nog att det skulle ha varit dålig image för verket om vi hoppat av när vi har varit med i förberedelsearbetet. Departementet ville inte vara taskiga mot EG. Det hade varit bråkigt med skor och vi måste få good-will i Bryssel. Industriförbundet har också agerat kraftigt i den riktningen."

Regeringen föreslog i en proposition (1977/78:1) att Sverige skulle tillträda konventionen och riksdagen beslutade att så skulle ske.

Patentlagstiftning

Verket hade ett stort inflytande över förändringar i patentlagstiftningen. 1968 års lagstiftning utformades huvudsakligen i enlighet med den handläggningsordning som verket ansåg lämplig. Den lagstiftningen var unik eftersom det var en gemensam nordisk lagstiftning som togs fram i ett samarbete mellan de nationella patentverken. Här fick det svenska patentverket jämfört med departementet ett helt avgörande inflytande. 1968 års lagstiftning var modern och påverkade på flera sätt utformningen av den europeiska patentkonventionen.

De internationella konventionerna medförde förändringar i den svenska patentlagstiftningen. I Sverige var det patentpolicykommittén som arbetade fram den nya patentlagen. Här hade verket genom sin dominans ett betydande inflytande. Justitiedepartementet engagerade sig i de rena lagstiftningsfrågorna inom kommittén. Under kommitténs arbete förordnades två sekreterare från justitiedepartementet. Dessa skrev senare propositionstexten. När förändringar gjordes i departementets beredning konsulterades verkstjänstemän. Verkets inflytande över lagstiftningsfrågorna var därför, även om det var betydande, något mindre än över 68-års patentlag.

Uppdragsverksamheten växer ...

Anslutningen till den europeiska patentkonventionen skulle komma att minska efterfrågan på det svenska patentverkets tjänster. Verkets framtida personalbehov var osäkert. Verkets beräkningar tydde på att det "magiska" 100-strecket skulle nås vid mitten av 90-talet. På olika sätt försökte verket hantera den förväntade efterfrågeminskningen. "När vissa produkter är på nedåtgående måste vi titta på andra verksamhetsfält och fråga oss vad vi kan producera", som en tjänsteman i verket uttryckte det. I den diskussionen kom uppdragsverksamheten in. Verksamheten initierades 1973 av verket som hade känt ett sug från uppfinnare och företag. Verksamheten utvidgades efterhand och omfattade både nyhetsgranskning utan samband med patentansökan och olika former av ren konsultation. Verksamheten växte och omsatte 1978 totalt ca 12 miljoner kronor.

Departementet påverkade inte alls utvecklingen utom när de inledningsvis "löste" verket från expeditiönskontrollen. I övrigt hade verksamhetsinriktningen inte officiellt diskuterats eller övervägts utan verket agerade självständigt. Verket visste dock att flera departementstjänstemän var positiva till den nya linjen. Vid informella samtal hade dessa framfört önskemål om att verket borde marknadsföra sig bättre. Synen på verksamheten skiljde sig heller inte mellan verk och departement.

"De har förtroende för oss. I den mån vi har efterfrågan på oss från industrin ser de väl oss som självreglerande." (tjänsteman i verket)

"Kontrollen av verksamheten sker genom resultatredovisning och genom att man säger vad man gör i anslagsframställningen. Man är ju självfinansierande." (tjänsteman i departementet)

Besvärssavdelningen blir förvaltningsdomstol

Besvärssavdelningen omvandlades 1978 till en förvaltningsdomstol, patentbesvärsrätten, med kansli inom verket. Patentverkets ställning som både första och andra instans i patentfrågor hade gjort besvärssavdelningens knytning till verket principiellt betänklig. Förändringen initierades av besvärssavdelningen själv som i ett särskilt yttrande i en anslagsframställning menade att avdelningen borde skiljas från verket. Detta resulterade i en motion i riksdagen om inrättande av en fristående patentdomstol (Mot 1972:924). Riksdagen beslutade att en översyn skulle ske. Regeringen tillsatte ingen utredning förrän riksdagen återigen beslutade om detta. När utredningen sedermera tillsattes fick den dock klara direktiv att besvärssavdelningen även i fortsättningen skulle vara knuten till patentverket.

Patentverkets ledning motsatte sig att besvärssavdelningen skulle ges en mer fristående ställning. Verket hade genomfört en rationalisering av ärendehandläggningen på patentavdelningen som enligt vissa hade medfört en kvalitetsmässigt försämrad handläggning. Om inte besvärssavdelningen accepterade den förenklade handläggningen kunde rationaliseringseffekterna omintetgöras. Den risken ville verksledningen inte ta, och motsatte sig därför en utredning. Generaldirektörens starka ställning gentemot departementet påverkade regeringens långhalning i frågan liksom den senare påverkade utredningsdirektivens utformning. Departementet gick i det längsta på verkschefens linje.

Utredningen föreslog i sitt betänkande (Ds H 1976:1) att avdelningen skulle omvandlas till en förvaltningsdomstol, men fortfarande vara administrativt och organisatoriskt knuten till verket. Utredningsförslaget kritiserades kraftigt främst av olika domstolsinstanser som ville ha en mer fristående ställning för besvärssavdelningen. Departementet svängde i detta läge till förmån för remissopinionen och den nya patentbesvärsrätten gavs en mer fristående ställning än vad utredningen hade föreslagit. Bl a fick verkschefen inte längre vara ordförande i rätten. Verkets administrativa ansvar kvarstod dock.

Departementet gick i denna fråga emot verksledningen. En tjänsteman i verket kommenterade detta med att växelspelet mellan departement och verk hade en liten svacka i regeringsskiftet. Borggårds informella kontakter försvagades eftersom det blev personskiftet i departementsledningen. Det tog tid att upparbeta kontaktvägar när den nya regeringen trädde till. Den kraftiga remissopinionen hade dock varit svår att förbigå för vilken regering som helst. Höga departementstjänstemän tyckte fortfarande att verksledningens ståndpunkt var rimlig.

Avgiftsförändringar

Initieringen av en avgiftsförändring skedde när verket såg ett "kritiskt läge" då det inte längre skulle kunna uppfylla kostnadstäckningskravet. Då togs informella kontakter med departementets budgetberedare och alternativa förändringar i avgiftsstrukturen diskuterades. Samtidigt med förankringen på tjänstemannanivå i departementet förhandlade sig verket i sin egen styrelse fram till ett förslag till avgiftsförändring. Förslaget förankrades på detta sätt samtidigt i styrelsen där verkets kunder var representerade och i departementet. En tjänsteman i verket kommenterade:

"De informella kontakterna är bra eftersom vi är tvingade att hålla alla kanaler öppna. Det är aldrig självklart hur en avgiftshöjning ske se ut eftersom det finns en massa alternativa avgiftsstrukturer. Vi kan inte gå ut direkt med en skrivning."

När förankringsarbetet var klart skrev verket en formell hemställan till regeringen där det exakt angavs vilka avgifter verket ville höja och hur mycket. Oftast accepterade regeringen förslaget. Vanligen skedde dessa kontakter helt vid sidan av budgetdialogen. Verket hade dåliga erfarenheter av att direkt komma med förslag i anslagsframställningen utan att på vanligt sätt förankra förslaget.

Verkets inflytande och roll

Det var verket — eller en avdelning inom verket — som tog initiativ till förändringar. I de flesta fall dominerade och kontrollerade verket förberedelsearbetet och genomförandet av förändringen. För att förstå verkets roll i dessa förändringsprocesser hänvisade aktörerna till verkets roll som expertmyndighet. Den nationella kompetensen inom patentområdet fanns inom patentverket och i storföretagen. Motsvarande kompetens fanns inte alls inom departementet.

Viktiga förändringar föregicks och förbereddes vanligen i offentliga utredningar. Verket hade en stark ställning i dessa utredningar. I patentpolicykommittén stod verket för ordförandeskap, expertis samt huvudsekreterare och fick därigenom ett dominerande inflytande. I utredningen om besvärssavdelningens ställning hade verket två (av fem) ledamöter. Departementet hade svårt att gå emot en utredning eftersom det själv inte ägde motsvarande sakliga kompetens. Undantag var utredningen om besvärssavdelningens ställning där en nära nog enhällig remissopinion av rättsliga instanser på vissa punkter gick emot utredningsförslaget. I och med att departementet såg det som en principiell juridisk fråga och inte som en fråga om patentpolicy fick de rättsliga instanserna större tyngd än patentverket.

Patentverket genomgick från slutet av 60-talet en rollförändring. Idéerna bakom programbudgeteringen hade stor betydelse. Ekonomi i form av planering, kalkylering, produktivitetmätning, rationalisering etc blev allt viktigare. Andra mål om rättssäkerhet och likformighet fick i motsvarande grad mindre betydelse. Administratörerna och ekonomerna tog över efter de av tradition juridiskt — och tekniskt — inriktade ämbetsmännen.

Verkschefsbytet inom verket 1967 speglade utvecklingen. Den tidigare generaldirektören var jurist och sågs som en traditionell ämbetsman. Kvaliteten i handläggningen var ett absolut krav. Enda sättet att minska ärendebalanser eller komma tillrätta med ökande balanser var att få mera resurser. När Borggård efterträdde von Zweigbergk skedde en förändring. Borggård var också jurist men administrativt och ekonomiskt inriktad och intresserad. Arbetet

inom verket med långsiktplanering, programbudgetering och rationalisering intensifierades.

Inom patentverket infördes en ”kompakt” handläggning, vilket i praktiken innebar att verket ägnade mindre tid åt varje ansökan än det hade gjort tidigare. Kvaliteten i handläggningen försämrades medvetet på ett sätt som varit otänkbart några år tidigare. Denna ”kompakta” handläggning var den viktigaste orsaken till att medelbehandlingstiden för patentansökningar sjönk. Verket kommenterade utvecklingen på följande sätt:

”Verket har emellertid en medveten strävan att bedöma frågor som gäller formalia så praktiskt som möjligt och inte överdriva kvalitetskravet vid ärendenas handläggning.”
(ur budgetprop 1973:1 bil 12 s 61)

Förändringen genomfördes inte utan motsättningar. Flera tjänstemän inom patentavdelningen var tveksamma eftersom den stred mot deras uppfattning om en kvalitetsmässig riktig handläggning. Likaså fanns det motsättningar mellan besväravdelningen och verksledningen om avdelningens framtida ställning. Här kom de två synsätten — det ekonomiska och det juridiska — på kollisionkurs. Ur juridisk synpunkt var det tveksamt att verket både var första och andra instans i patentärenden. Verkets ledning riskerade dock att de rationaliseringar som åstadkommits genom den nya handläggningen skulle omintetgöras om inte också andra instans accepterade den nya handläggningen. Det var skälet till att verkets generaldirektör inte ville släppa kontrollen över verksamheten på avdelningen.

Interaktionsformer mellan departement och verk

Budgetens roll

I de frågor där dialog mellan departement och verk föregick förändringar t ex när det gällde internationella förhandlingar, ny lagstiftning eller organisatoriska förändringar, skedde dialogen *utanför* budgetprocessen. Kontakterna var antingen informella på hög nivå eller skedde i utredningsväsendet. Avgiftsförändringarna diskuterades visserligen mellan budgetberedare i departement och verk, men även här informellt och i huvudsak vid sidan av budgetdialogen. I och med att avgiftsförändringarna samtidigt skulle förankras i verkets styrelse och departementet, var den formella budgetdialogen olämplig. Budgetprocessen var oviktig när större förändringar initierades och övervägdes. Vilken roll hade då budgeten? Verkets administrativa avdelning uppfatta-

des dock av de flesta aktörer som utomordenligt viktig när det gällde departementsrelationen. Var detta bara en chimär?

Patentverket var en av de myndigheter inom statsförvaltningen som tillämpade programbudgetering. I sin anslagsframställning diskuterades mål för de olika programmen, finansiellt resultat etc. Verket använde sig av vissa kvantitativa produktivitetsmått av typen handlagda ärenden per person. Sedan mitten av 60-talet hade också verket bedrivit långsiktig planering. Långtidsplanen som gällde 1975—85 innehöll miljöbeskrivningar, målformulering och verksamhetspolitik. Långsiktplanen skulle vara ett hjälpmedel i den interna styrningen av verket, men den syftade också till ge departementet ett bättre underlag för att "inordna patentverkets verksamhet i samhällsutvecklingen".

Att överväganden om förändringar i huvudsak gjordes vid sidan av budgetdialogen innebar inte att dessa frågor inte behandlades i budgetdialogen och i långsiktplanen. Tvärtom diskuterades de utförligt i anslagsframställningen, men verket fick ingen respons på den diskussionen. I budgetpropositionen tog departementet heller inte ställning till innehållet i långtidsplanerna. I departementet ansågs det att författningarnas innehåll reglerade verkets arbete. I och med att verket redovisade produktionsstatistik, produktivitetsmått etc tyckte departementet sig ha uppsikt över att resurserna användes på ett tillfredsställande sätt. Departementet var nöjt med det underlag som det fick från verket.

Budgetdialogen var utpräglad marginalistisk. Endast marginella förändringar i anslaget övervägdes i budgetprocessen. I verket framhöll man att:

"Vi anser oss ha rätt till basförslaget. Sedan argumenterar vi för förändringar på marginalen. Vi diskuterar speciella projekt; rationaliseringsprojekt, språkutbildning, fackliga krav etc." (tjänsteman i verket)

En liknande inställning fanns i departementet även om en tjänsteman där betonade att en ökning av ett anslag ett år inte automatiskt innebar att verket fick samma förstärkning nästa år. Trots detta förfarande var det ändå bara vissa speciella utgiftsposter som övervägdes i budgeten och som kommenterades i budgetpropositionen. Departementets budgetberedare kommenterade verkets anslagsframställning så här:

"Den är realistisk, genomtänkt och återhållsam. De äskar det de behöver och har också fått god utdelning på sin anslagsframställning jämfört med andra myndigheter."

Anslagsframställningen och långsiktplaneringen garanterade på sätt och vis en stabil anslagsutveckling. Den bidrog till att verket fick en rimlig ökning varje år i anslagstilldelningen. Patentverkets budgetdialog med departementet var koncentrerad på frågan om vad som var en rimlig ökning för verket.

Informella kontakter

De informella kontakterna mellan departement, både justitie- och handelsdepartement, och verk var viktiga vid de studerande förändringarna. Det gällde särskilt inför de internationella förhandlingarna. Borggård hade sedan sin tid som expeditionschef goda informella kontakter i departementet. I och med att Borggård hade en nyckelroll som svensk ordförande i förhandlingarna kunde han påverka departementets krav på verket. Inför Münchenkonferensen 1973 fanns det formellt klart deklarerat på vilka villkor Sverige skulle underteckna. Instruktionerna skrevs dock i samråd med Borggård.

Borggårds centrala roll var en följd av hans ställning både som verkschef och som ordförande i den svenska delegationen. Departementsledningen hade förtroende för honom. Han hade aldrig fått en sådan position om han inte hade åtnjutit departementsledningens förtroende. Departementsledningen såg det som en medveten strategi att ge verket och Borggård stort inflytande, samtidigt som det försäkrade sig om goda informella kontakter.

De informella kontakterna var viktiga mellan verkschef och departementsledning. Vid sidan av dessa kontakter på hög nivå fanns det väl etablerade informella kontakter mellan å ena sidan verkets ekonomi- och planeringssektion och å andra sidan departementets budgetberedare och departementets planerings- och budgetsekreterare. De informella kanalerna fanns på två nivåer; dels på ledningsnivå, dels på budgetnivå. Däremellan var kontakterna i det närmaste obefintliga.

DEL III: ANALYS

- 9. Departement och verk i praktiken — resultat av de empiriska undersökningarna**
- 10. Hur styrs ämbetsverken?**
- 11. Ansvar — ambition — konstitution: några avslutande synpunkter**

9. Departement och verk i praktiken — resultat av de empiriska undersökningarna

I de empiriska studierna undersöktes relationen mellan sex departement och ämbetsverk. Organisationernas inflytande, budgetens och informella kontakter roll diskuterades utifrån beskrivningar av konkreta förändringar inom de studerade områdena. Förändringarna sattes in i ett historiskt och organisatoriskt sammanhang. Jag skall i detta kapitel sammanfatta och analysera resultaten av de empiriska undersökningarna för att ge en bild av relationen mellan departement och verk i praktiken. Jag skall visa hur denna empiriskt grundade bild på avgörande punkter avviker från en traditionell föreställning om relationen.

Kapitlet är disponerat analogt med fallbeskrivningarna. Först analyseras myndigheternas och departementens inflytande över förändringar. Analysen syftar till att förklara varför inflytandefördelningen såg ut som den gjorde, dvs vilka källor till inflytande de bägge organisationerna hade. Därefter analyseras budgetens och de informella kontakternas roll. Jag kommer därefter i nästa kapitel att på basis av de empiriska undersökningarna analysera departementens styrning av ämbetsverken.

Inflytande över förändringar

I den demokratiska idealmodellen ses förvaltningen som ett neutralt instrument för riksdag och regering. Dess verksamhet tänks vara klart definierad i lagstiftning, instruktioner etc. Förvaltningen skall i huvudsak på ett opartiskt sätt verkställa redan fattade politiska beslut. Verkställandet uppfattas som oproblematiskt eftersom utrymmet för eget skön är begränsat. Förebilden är en domstol som utifrån skrivna lagar fattar objektiva beslut. Förvaltningsmyndigheternas funktion tänks i huvudsak vara att tillämpa regler, medan initiativtagande, kravaggregerande och normgivande funktioner utförs av andra strukturer i samhället, t ex politiska partier och intresseorganisationer (Almond och Powell 1966, Blondel 1972, Lundquist 1977).

Denna bild av ämbetsverken har förmodligen aldrig haft någon motsvarighet i sinnevärlden. Det går inte att funktionellt avgränsa ämbetsverkens kompetens. Verken fungerade som *initiativtagare* till förändringar inom sina verksamhetsområden, både genom att medelst formella skrivelser söka åstadkomma förändringar och genom att arbeta via de arenor som fanns för att se över ett verksamhetsområde, t ex offentliga utredningar. Förvaltningsmyndigheter hade rollen som *konsensusbyggare*, dvs de försökte arbeta fram lösningar som var acceptabla för många inblandade intressen. Ramlagstiftningen förstärkte ämbetsverkens roll som *normgivare*. Ramlagsmyndigheter utfärdade normer och föreskrifter gentemot t ex företag och kommuner. Dessutom hade flera verk kvar sin traditionella roll som ansvariga för *tillämpningen* av beslut fattade av riksdag och regering. Ofta hade samma myndighet samtidigt flera av dessa roller.

De empiriska studierna visade att förvaltningsmyndigheter var aktiva och ofta hade inflytande över förändringar inom sina verksamhetsområden. Det fanns dock stora skillnader mellan olika verk och mellan olika verksamhetsområden. Tabellen nedan redovisar i komprimerad form ämbetsverkens och departementens inflytande över de studerade förändringarna:

	Ämbetsverkets inflytande	Departementets inflytande
arbetsarkydds- området	Från början passiv — andra fick agera. Vitaliserades och fick med arbetsmiljölagen en formellt sett stark ställning. Stort inflytande, jämfört med departementet, över föreskriftsarbetet.	Aktivt agerande. Inflytande över organisatoriska förändringar, att lagstiftningsarbete sattes igång, att verkets resurser ökade. Agerade via informella kontakter och utspel i massmedia för att få inflytande över föreskriftsarbetet.
industri- politiskt utrednings- arbete	Jämfört med propositionen fick verket en mycket beskuren ställning. Begränsad till vissa branscher och icke-kontroversiella, kartläggande utredningar. Små möjligheter att ta egna initiativ.	Departementet agerade för att få inflytande över vem som skulle utreda vad. Agerade aktivt för att begränsa verkets inflytande. Genom branschråd och särskilda utredare ökade departementet sitt eget inflytande.
invandrar- politik (anpassnings- frågor)	Arbetade aktivt genom andra organisationer. Inflytande över förändringar i början av 70-talet, t ex svenskundervisningen. Reducerat inflytande när departementet började agera själv.	Departementet passivt och utan inflytande i början av 70-talet. Agerade sedan för att få inflytande, bl a genom olika markeringar, invandrarberedningen etc. "Kommittéerade" invandrapolitiken i slutet av decenniet.

invandrings- politik (hantering av utlännings- ärenden)	Stort inflytande över viktiga förändringar i lagstiftning. Inflytande även i principiella frågor. Delat inflytande över praxisutformning och ärendehandläggning.	Från början passiv och utan inflytande. Tvingades att agera bl a i och med besvärsrätten. Begränsat inflytande över förändringar i lagstiftning. Delat inflytande över praxisutformning och ärendehandläggning.
livsmedels- kontroll	Formellt mycket stark ställning. Stort inflytande över såväl löpande föreskriftsarbete som förändringar i lagstiftning, jämfört med departementet.	Departementet utan inflytande över lagstiftnings- och föreskriftsarbete. Agerade inte för att få inflytande. Markerade i viss utsträckning intresse genom livsmedelsberedningen.
patentpolitik	Mycket aktivt agerande. Dominerade inflytande över förändringar i lagstiftning. "Band upp" departementet.	Agerade inte för att få inflytande utan lät verket agera. Inflytande i viss utsträckning över organisatoriska frågor med principiell anknytning.

Figur 9.1 Schematisk sammanställning av ämbetsverkens och departementens inflytande över förändringar inom respektive verksamhetsområde.

Det fanns ingen "järnlag" som oundvikligen gav förvaltningen stort inflytande. Bilden var mer komplicerad än så. Departement agerade ibland för att öka sitt eget och begränsa ämbetsverkens inflytande. Flera verk var dock mycket inflytelserika. Jag skall i nästa avsnitt analysera verkens källor till inflytande. Vilka strukturella egenskaper hos ämbetsverken var det som gav dem inflytande?

Ämbetsverkens inflytande

Ett verks inflytande kan förklaras med utgångspunkt från de olika källor till inflytande som det har; t ex dess expertkunskap, anseendet hos organisationens ledning eller verkets förmåga att mobilisera stöd hos andra aktörer (Rourke 1976). Jag skall i detta avsnitt analysera vilka av dessa egenskaper som framstår som viktiga för att förklara verkens inflytande. Avsikten är inte att exakt väga faktorerna mot varandra. Varje inflytandekälla skall analyseras för sig. Jag börjar med den som traditionellt ses som den kanske viktigaste grunden för inflytande: expertkunskapen.

Expertkunskap

En myndighets grad av expertkunskap, dvs den kunskap som utbildas när organisationen kontinuerligt och koncentrerat intresserar sig för ett problem, var en viktig källa till inflytande. De empiriska undersökningarna dokumenterade främst det inflytande som verken hade när viktiga förändringar växte fram, dvs innan beslut fattades. Det gick dock inte att separera det från det inflytande som tillämpningsansvaret gav. Ämbetsverket kunde få stort inflytande över regelsystemens utformning just i kraft av sin kunskap om ärendehandläggning.

Utlänningsutredningen delade upp utlänningsärenden i "rena" tillämpningsärenden och i ärenden som innehöll skälplighetsbedömningar. De senare borde enligt utredningen kunna överklagas hos regeringen, de rena tillämpningsärendena i en förvaltningsdomstol. Invandrarverket kritiserade utredningens principiella uppdelning. Enligt verket var det slumpen som enligt utredningens förslag skulle komma att avgöra instansordningen. Regeringen godtog SIVs argumentation och synpunkter. Det sågs som anmärkningsvärt att utredningen hade lagt ett förslag som var dåligt förankrat i den handläggande myndigheten. Denna erfarenhet sedimenterades i departementet. I framtida kommittéer fick verket från början bättre representation.

En expertkunskap grundad på erfarenhet från tillämpningen av lagstiftning var vanlig. För invandrarverket men också för patentverket, livsmedelsverket och arbetarskyddsstyrelsen. Inflytandet baserades inte enbart på professionell kompetens. Lika viktig var kunskapen om och tillämpningen av det existerande regelsystemet. Det var även betydelsefullt att förstå det administrativa systemet, dvs hur ärendena hanterades, vilka organisationer som var inblandade etc. Expertkunskapen stod inte enbart för professionell kunskap, utan istället för en kombination av professionell och legal-administrativ kompetens.

Det var dock inte säkert att verkens expertkunskap automatiskt lade hinder i vägen för en politiker som ville förändra något. Det berodde delvis på frågornas karaktär och på hur mycket tilltro politikerna satte till expertkunskap i relation till "vardagskunskap" (Lindblom och Cohen 1979). I frågor om datummärkning av livsmedel kunde politiker som ville något lita till sin "vardagskunskap", utan att bekymra sig om den professionella kunskap som fanns i verket. När det till exempel gällde gränsvärden för vinylklorid vägde "vardagskunskap" relativt sett lättare i förhållande till kunskap om problemens omfattning, möjliga tekniska och ekonomiska åtgärder, kunskaper om hälsoeffekter etc.

Enstaka frågors karaktär bestämde hur viktig expertkunskap blev i relation till "vardagskunskap". Det var dock inte säkert att departement och politiker kunde agera i ett ärende även om expertkunskapen ansågs mindre viktig. Be-

huvudet av kvalificerad expertkunskap användes inom arbetarskydd och livsmedelskontroll som argument för att delegera en *hel ärendegrupp* till myndigheten. Sedan var det svårt för politiker att agera även om de tyckte att "vardagskunskapen" utgjorde tillräcklig grund för att agera i ett *specifikt ärende*. Det fanns dock — jag återkommer till det i kapitel 10 — sätt att agera i specifika ärenden trots att verksamheten i sin helhet var delegerad till förvaltningsnivån.

Ett viktigt element i den expertkunskap som myndigheterna hade var deltagandet i det internationella samarbetet. Patentverket representerade Sverige i internationella förhandlingar om nya patentkonventioner. Livsmedelsverket hade del i ett omfattande internationellt nätverk, som bl a syftade till att utarbeta s k livsmedelsstandards. Ofta hänvisade verket i sina förslag till nya föreskrifter och i sina kommentarer över riksdagsmotioner till det internationella Codex-arbetet. Verket skötte dessutom t ex förhandlingarna med EG om exportkontroll av svenska anläggningar. Både när det gällde patentverket och livsmedelsverket fanns det exempel på att verken — eller tjänstemän i verken — genom sitt internationella agerande i viss utsträckning band upp regering och riksdag till en viss handlingslinje.

Det var likaså viktigt i vilken utsträckning myndigheten hade direktkontakt med forskningen inom sitt område. Här var livsmedelsverket och arbetarskyddsstyrelsen med sina forskningsenheter unika. Syftet med inordnandet av kvalificerad forskning i verken var i båda fallen att få en effektivare koppling mellan forskning och tillsyn. Bl a kunde arbetsmedicinska institutets gränsvärdeslista sanktioneras när institutet blev del av en myndighet. Att viktiga sektorforskningsorgan på detta sätt knöts till ämbetsverken förstärkte väsentligt verkens baser för inflytande. Kunskapen kom i allt högre grad att koncentreras till myndigheterna.

Expertkunskapen var viktig för att förklara skillnader mellan myndigheters inflytande. Åtminstone tre av de undersökta myndigheterna baserade sitt inflytande på en unik och gentemot departementet överlägsen expertkunskap. Industriverket utgjorde en kontrast. Där fanns obestriddligen både en utredningskompetens och en branschkönnedom, men verket hade inget monopol på detta. Motsvarande kompetens fanns på flera andra håll i samhället, bl a i viss utsträckning i departementet. Det var ur den synpunkten inga problem att beskära verket.

Förmåga att mobilisera stöd

Myndigheter kunde ha inflytande utan att besitta någon överlägsen expertkunskap. Invandrarverkets agerande inom anpassningspolitiken i början av

70-talet visade detta. Invandrarverket hade ingen unik expertkompetens, t ex grundad på tillämpning av lagstiftning eller på någon unik professionell kompetens. I stället baserades verkets inflytande både på en förmåga att mobilisera stöd för sina och andras förslag och, vilket jag återkommer till, på det goda anseende som verkets ledning hade.

Invandrarverket tryckte på gentemot andra centrala myndigheter, landsting och kommuner. SIV etablerade kontakter med fackliga organisationer, invandrarorganisationer och politiska partier. Syftet var dels att få stöd för egna konkreta förslag, dels för att få andra att agera. Verket definierade sin roll som opinionsbildande och pådrivande för att stärka invandrarfrågornas dignitet. SIVs "lobbying" gav resultat. Inför svenskundervisningsreformen arbetade verket inom ramen för invandrarutredningen tillsammans med Metall och LO. Öbergs aktivitet i massmedia var betydelsefull såväl när det gällde svenskundervisningen som i diskussionen kring den kommunala rösträtten.

När departementet från mitten av 70-talet agerade i invandrarfrågorna med en "invandrarminister", en förstärkt invandrenhet och ökade samordningsambitioner låg detta väl i linje med verkets ambitioner. Det var ett tecken på att SIVs opinionsbildande tillsammans med flera andra faktorer även hade fått genomslag i departementet. Noterbar var den ambition som fanns — både i invandrarutredningens sekretariat och i departementet — att då förändra SIVs roll. Inledningsvis hade man sett positivt på verkets annorlunda arbetsätt, men nu önskade departementet att verket skulle bygga upp en expertkunskap och skaffa sig auktoritet på basis av denna. Opinionsbildandet ville departementet själv hålla i.

Det var inte bara invandrarverket som försökte mobilisera andra organisationer, även om det var ett tydligt exempel där den inriktningen genomsyrade hela verkets idé. Arbetarskyddsstyrelsen arbetade i en annan tradition. Styrelsen ville inte driva frågor alltför hårt, eftersom det kunde uppfattas som en kritik av regeringen. Arbetarskyddsstyrelsen "överlät" i vissa perioder åt LO och dess förbund att ta initiativ. När arbetarskyddsstyrelsens tillsynsverksamhet hotades av neddragningar gick t ex LO snabbt ut och agerade mot förslaget. Kanske är det fel att säga att arbetarskyddsstyrelsen mobiliserade politiskt stöd. Snarare var det fackföreningsrörelsen som för att tillvarata sina intressen mobiliserade arbetarskyddsstyrelsen.

Verksledningens anseende

Förmågan att mobilisera stöd byggde på att de som skulle mobiliseras hade förtroende för organisationsledningen. Verksledningens anseende var otvivelaktigt viktigt när det gällde invandrarverket. Kjell Öberg fick inflytande som

verkschef genom att skriva tidningsartiklar bl a om kommunal rösträtt och svenskundervisning. Han var med om att "vända" utlänningslagkommittén i en viktig fråga. Basen för detta var det goda anseende som Öberg åtnjöt hos de flesta aktörer, ett anseende som byggde på ett aldrig ifrågasatt engagemang.

Verkschefens anseende i departementet var också viktigt i relationen mellan handelsdepartementet och patentverket. Borggård sågs i departementet som en garant för att både verket och de internationella förhandlingarna sköttes kompetent. Borggårds bakgrund i departementet var viktig. Han hade efter sin tid som expediteschef goda informella kontakter i departementet. Han uppfattades som öppen för nya ekonomiska synsätt på handläggningen av patentärenden, även när dessa kolliderade med det som traditionellt uppfattades som krav på rättssäkerhet. Detta var ett viktigt skäl till att verket fick agera utan inblandning.

Verkschefens anseende kunde baseras på att han tidigare hade arbetat och uppfattats agera klokt i departementet. Flera av verkscheferna hade ett gott anseende på grund av tidigare arbete i departementet. Danielsson, Borggård och Öberg hade redan tidigare inom regeringskansliet varit engagerade inom sina respektive områden. De hade samtliga haft del i politikens utformning. Att de blev verkschefer garanterade en viss kontinuitet och det ökade förutsättningarna för goda informella kontakter mellan departement och verk.

Självfallet är det svårt att exakt värdera olika grunder för inflytande mot varandra. Den unika expertkunskapen var, med de modifikationer som preciserades, en viktig förklaring till flera av ämbetsverkens inflytande. Ensam bestämde den dock inte verkens ställning. Genom verksledningens renommé och de möjligheter det gav att mobilisera andra kunde bristen på unik expertkunskap kompenseras. Industriverket som saknade samtliga dessa egenskaper hamnade i en svår sits. Ytterligare en strukturell faktor som antogs vara viktig för inflytande — och som delvis fick styra urvalet av ämbetsverk — var hur relationen mellan departement och verk formellt var preciserad.

"Nya" ämbetsverk — större inflytande?

Under de senaste decennierna har ämbetsverk i allt högre grad kommit att få planerande, utredande, initiativtagande, samordnande och normgivande funktioner. En hypotes var att dessa "nya" verk, vars verksamhet inte var särskilt precist reglerad, skulle ha ett större inflytande över förändringar än "traditionellt" rättstillämpande verk. Det fanns dock inget entydigt samband mellan förvaltningsmyndigheternas funktioner och dess inflytande. Tvärtom hade de traditionellt rättstillämpande ämbetsverken ett dominerande inflytan-

de över förändringar inom sina verksamhetsområden. De hade förvisso inte — åtminstone inte patentverket — särskilt stort handlingsutrymme vid lagtillämpningen men de påverkade själva i hög grad utformningen av regelverket.

De övriga fyra ämbetsverken var alla av "ny" typ. Ramlagsmyndigheterna — arbetarskyddsstyrelsen och livsmedelsverket — hade en viktig roll i arbetet med att fylla ut de allmänt hållna ramlagsbestämmelserna. Både hos livsmedelsverket och arbetarskyddsstyrelsen hade dock intresseorganisationerna inflytande såväl när regelsystemet skulle ändras som vid själva tillämpningen. Det var tveksamt i vilken utsträckning verkens inflytande hade ökat. Verkens uppgift var ju att se till att motstående organiserade intressen skulle arbeta fram kompromisslösningar. Ämbetsverken var i betydande utsträckning bundna i sina medlarroller.

De övriga två ämbetsverken — industriverket och invandrarverket — var sk "nya" myndigheter. Den formella preciseringen av uppgifterna var mycket vag: uttalanden i propositioner, instruktioner, mål etc. Under 70-talet blev dock både invandrapolitik och industripolitiskt utredande alltmer viktiga frågor för departementen. Industridepartementet avgränsade SINDs verksamhetsområde mycket precist genom att inrätta branschråd och särskilda utredningsmän. Departementet började från 1974—75 alltmer att ta över invandrapolitiken. Kulmen inträffade några år senare när hela politikområdet "kommittérades". Departementet behövde andrum både för att tänka igenom det som hade hänt och för att kunna stå emot krav utifrån.

Det var svårt att se något entydigt samband mellan å ena sidan graden av formell reglering av verkens uppgifter och å andra sidan verkens inflytande. Nya myndigheter kunde både vara inflytelserika — som invandrarverket i början av 70-talet — och tandlösa — som SIND. Möjligen indikerade studien att departementen var väl medvetna om det potentiella inflytande som dessa "nya" myndigheter skulle kunna få om inte departementet agerade. Studien visade att rättstillämpningarna blev starka medan "policyskaparna" gjordes svaga.

Sammanfattning

- Ett verks grad av unik expertkunskap var en viktig förklaring till verkens inflytande. Expertkunskapen stod vanligen för en kombination av både professionell, legal och administrativ kompetens.
- Även om departementet skulle kunna förlita sig till sin "vardagskunskap" och agera i specifika ärenden, kunde det vara svårt med hänsyn till att verksamhetsområdet i sin helhet var delegerat till förvaltningsnivån.

- Genom en verkslednings goda anseende och de möjligheter det gav att mobilisera andra kunde bristen på unik expertkunskap kompenseras.
- De ”nya” ämbetsverken hade inte större inflytande över förändringar än ”traditionella” rättstillämpare. Snarare hölls de ”nya” myndigheterna i mycket strama tyglar.
- Ramlagsmyndigheterna hade stort inflytande jämfört med departementen. Politikens utformning var ju delegerad till förvaltningsnivån. Ämbetsverken var dock i betydande utsträckning bundna i sin medlarroll mellan organiserade intressen.

Departementens inflytande

Såväl centrala som perifera verksamhetsområden studerades i fallen. Hypotesen var att departementen skulle vilja delegera och ge myndigheterna större handlingsutrymme inom det som uppfattades som perifera områden. Analogt skulle viljan att själv agera för att få inflytande vara mer uttalad inom det som uppfattades som centrala verksamhetsområden. Ett verksamhetsområdes centralitet kan visserligen inte förklara inflytande, men väl vilja att agera för att få inflytande.

Verksamhetsområdets centralitet

De studerade myndigheterna inom perifera verksamhetsområden hade stort inflytande över förändringar inom sina respektive verksamhetsområden. Patentverket skötte t ex de internationella förhandlingarna i samband med framtagandet och anslutningen till nya patentkonventioner. Verket dominerade förberedelsearbetet på nationell nivå. På samma sätt representerade livsmedelsverket nationen i internationella förhandlingar. Verket var dominerande när förändringar kom till i lagar och föreskrifter. Departementens vilja att agera i dessa processer var begränsad.

Idén bakom delegering var att minska belastningen på regeringen. Det fanns inget missnöje i departementen över att dessa verk hade stort inflytande. Skulle något dramatiskt inträffa blev departementen uppvaktade av intresseorganisationerna. En tjänsteman i jordbruksdepartementet ansåg visserligen att det var otillfredsställande att aldrig kunna presentera ”rena” alternativ för ministern, i och med att alla förslag redan var kompromissade, men det var mer en principiell ståndpunkt än ett uttryck för reellt missnöje. Nyttan av

delegeringen skulle gå förlorad om alltför många oavgjorda frågor skulle komma till departementet.

Myndigheterna inom de perifera verksamhetsområdena hade stort inflytande. Det var dock vanskligt att avgöra hur självständiga verken var i förhållande till de intresseorganisationer som deltog i verkens arbete. Ur departementens perspektiv var detta inflytande inte särskilt problematiskt, eftersom de inte ville agera för att få inflytande. När det gällde departementens vilja att agera inom centrala verksamhetsområden visades en delvis motsatt, men samtidigt flertydig, bild upp.

Både gentemot industriverket och arbetarskyddsstyrelsen fanns det i departementet en vilja att agera för att åstadkomma förändringar. Industridepartementet ville inom vissa branscher ha kanaler till industri och fackliga organisationer. Järn- och stålsektorns branschråd var ett sådant departementsinitiativ. Viljan att agera ökade efter 1976. Arbetsmarknadsdepartementet ville ha möjlighet att agera och inte i alla lägen vara bunden av den formella instansordningen. I departementet diskuterades bl a hur man skulle kunna "ta hand om politiken" i ett läge där verket var låst i en medlarroll mellan arbetsmarknadens parter. När det gällde det tredje centrala verksamhetsområdet — invandringspolitikerna — låg det annorlunda till.

Departementet kom från mitten av 70-talet att dränkas i utlänningsärenden. Ärendevolymen expanderade kolossalt. Vid flera tillfällen gjordes försök att lyfta ut ärendena, framför allt i samband med utlänningslagkommitténs första betänkande. Trots att det fanns en tydlig vilja i regeringen att inrätta en besvärsnämnd kunde man inte göra detta mot bl a invandrarorganisationernas önskan. Kommittén gav ju heller inget stöd för en besvärsnämnd.

Departementen hade även när de så önskade det svårt att hålla det som allmänt uppfattades som centrala frågor ifrån sig. Departementet *tvingades* av intresseorganisationer, fackliga organisationer etc att agera. Handläggningen av utlänningsärenden var ett exempel. Industridepartementets inrättande av vissa branschråd var ett resultat av påtryckningar från industri- och fackliga organisationer. Departementet tvingades att agera i strid med de intentioner som hade lagts fast för industriverket. Intresseorganisationerna ville av olika skäl ha departementet — inte verket — som partner i diskussionerna kring olika branschers framtid.

Departementen ville sällan agera inom perifera verksamhetsområden. Inom vissa centrala verksamhetsområden ville departementen inte agera, men tvingades ändå att göra det. Inom andra centrala verksamhetsområden ville departementet agera. När departement skall agera är det vanligt att peka på de styrstrategier som ges av den formella positionen. Jag skall i detta avsnitt analysera hur några av dessa "omorienterande" strategier — regler, mål, organi-

sation och utnämningar — användes av de studerade departementen. I de följande avsnitten analyseras sedan två potentiella "löpande" styrstrategier: budgeten och de informella kontakterna.

Strategier för att få inflytande

Att *utforma regler* anses traditionellt vara ett viktigt sätt att få inflytande. Ett problem har ansetts vara att lagarna blivit alltmer vaga, och att förvaltningen därigenom fått allt större utrymme för skönsmässiga bedömningar. Lagarnas funktion som styrmedel skulle därigenom ha minskat. Problemet var dock mer komplicerat än så. Förvaltningens utrymme att agera var stort såväl när det gällde att ta initiativ till, förbereda och förhandla fram lagstiftning som när det gällde tillämpningen av lagstiftningen.

Ämbetsverken hade stort inflytande när lagändringar förbereddes. Patentverket var en dominerande aktör där det gällde utformningen av den nya patentlagstiftningen. Invandrarverket påverkade utformningen av förändringar i utlänningslagen. Den lag som myndigheten skulle följa hade man således själv varit med om att utforma. Det fanns dock restriktioner för förvaltningens inflytande i detta stadium. Vid framtagandet av livsmedelslagen och arbetsmiljölagen, som båda var ramlagar, var det intresseorganisationerna som under statens ledning "förhandlade" sig fram till ett acceptabelt regelverk.

Det var också så att sättet att lagstifta — lagstiftningens teknik — avgjordes av utredningen. Varken livsmedelsstadgekommittén eller arbetsmiljöutredningen var i direktiven helt bundna till ramlagsalternativet. I och med att de ändå — bl a därför att även tidigare lagstiftning hade sådan karaktär — valde att utarbeta ramlagar gavs stora befogenheter till förvaltningsmyndigheterna. Det låg inget konspiratoriskt i detta. Departementen var nöjda med att delegera frågorna till förvaltningsnivån. När de agerade — vid livsmedelsstadgekommitténs förslag — gjorde de det för att åstadkomma en ännu starkare delegering av livsmedelskontrollen.

Sättet att lagstifta gav ämbetsverken stort utrymme att själva precisera lagstiftningens innehåll. Intresseorganisationernas deltagande i förvaltningsarbetet satte dock restriktioner för verkens inflytande. Ramlagstiftningen bör främst ses som ett sätt att delegera konfliktlösande inom ett område till förvaltningsnivån. Genom bl a lekmannastyrelsens konstruktion visste regeringen att kontroversiella frågor ändå skulle komma till deras kännedom. I de frågor där intresseorganisationerna inte kunde enas uppvaktades departementet av de som ansåg sig förfördelade. Det uppstod ett slags regering genom undantag.

Departementet kunde även ha kanaler att diskutera lagstiftningen med myndigheter i även om tillämpningen formellt sett var delegerad. Praxissammanträdena mellan arbetsmarknadsdepartementet och invandrarverket var en sådan kanal. Även mellan departementet och arbetarskyddsstyrelsen fanns sådana informella kontakter. Delegerad lagtillämpning kombinerad med informella kontakter kunde således ur departementens perspektiv ses som en delegering av ansvar utan att inflytande helt förlorades.

Frågor kring *organisationsutformning* var ofta viktiga när förändringar övervägdes inom olika verksamhetsområden: både i kommittéer och i departementsarbetet. När reformer skulle genomföras manifesterades ofta politiken i ett nytt verk utan att så mycket annat gjordes just då för att stärka området. Det gällde t ex invandrapolitiken. Inrättandet av myndigheten kunde, eventuellt tillsammans med andra åtgärder, vara ett sätt att markera att ett område var viktigt. Organisationsfrågor var ofta "kvar" för departementsledningens avgörande. Dels därför att dessa hängde ihop med personalfrågor som ofta var känsliga, dels därför att organisatoriska lösningar speglade olika sätt att se på problem.

Frågan om livsmedelsverkets organisation avgjordes i departementet. Departementschefen gick emot de som ville ha en myndighet med en sammanhållen veterinärkår, den s k "från gröda till föda"-ståndpunkten. Regeringen ville renodla verkets uppgifter till livsmedelskontroll. Djurmedicin sågs som en lantbruksteknisk och lantbruksekonomisk fråga som skulle åvila lantbruksstyrelsen.

Industriverkets utformning var länge oklar. När regeringskansliets organisation lades fast blev det omöjligt att ge verket vidare näringspolitiska uppgifter. SIND blev ett industripolitiskt verk. Genom instiftandet av branschråd i departementet och genom uppbyggnaden av en organisation av särskilda utredare begränsades dock SINDs domäner. Departementet påverkade genom olika organisatoriska lösningar.

Organisationsutformning sågs i departementen som en viktig fråga. Organisationsförändringar genomfördes för att ändra fördelningen av inflytande. Forskning och tillsyn skulle integreras i arbetarskyddsstyrelsen för att den skulle bli en stark normgivande myndighet. Industriverket fick inte bli för inflytelserik. Därför inrättade departementet branschråd och organiserade utredningsarbetet kring särskilda utredningsmän.

Ett vanligt synsätt är att politiker skall styra verksamheter genom att *formulera mål*. Övergripande mål skall brytas ner och operationaliseras i delmål etc. Alternativa medel för att uppnå de fastställda målen skall analyseras. Verken skall ges utrymme för att välja de medel som bäst uppfyller de uppställda målen. Detta tänkande var bl a centralt i programbudgeteringsidéerna.

Att politikerna skulle styra genom att fastställa mål stämde ganska väl med den doktrin som gjorde en distinktion mellan politiska och administrativa spörsmål.

Diskussionen kring mål var mest påtaglig när det gällde invandrapolitiken. Invandrarutredningen föreslog tre ledstjärnor för invandrar- och minoritetspolitiken och därigenom för invandrarverkets arbete; jämlikhet, valfrihet och samverkan. Målen antogs och fick stort utrymme när 1975-års proposition presenterades. Att målen i denna form skulle utgöra något styrmedel var egentligen ingen avsikt hos invandrarutredningen. Målen preciserades i ett avslutande skede av utredningsarbetet, när övriga avsnitt i stort redan var klara. Det huvudsakliga syftet var att kortfattat sammanfatta invandrapolitiken. Det sågs som önskvärt och t o m nödvändigt att precisera politiken i termer av mål.

Departementet styrde ingenstans verksamheten genom de mål som hade formulerats. Det fanns exempel på myndigheter som ville ha en operationalisering av målen, t ex invandrarverket. Patentverket fick aldrig några svar på de regelmässiga måldiskussioner som fanns i deras långtidsdokument. Departementen var nöjda med att ha vaga mål för verksamheterna. Målenas fasadkaraktär gjorde dem neutrala. Några precisa uppbindningar i form av detaljerade mål ville departementen heller inte göra.

Att *utnämningar* vanligen inte ses som någon viktig styrform, hänger samman med att verkschefer betraktas som tjänstemän. De byts inte ut i händelse av regimskifte och i allmänhet förlängs deras förordnande utan partipolitiska överväganden. Verkschefens bakgrund och inställning till departementskontakter hade ändå stor betydelse för hur det informella umgänget mellan departement och verk utformades. Valet av verkschef uppfattades också i departementet som viktigt även om det inte baserades på partipolitiska överväganden.

När utlänningskommissionen slogs ihop med arbetsgruppen för invandrarfrågor konfronterades två disparata sätt att se på invandrapolitik. Det sågs i departementet som mycket betydelsefullt för verkets profil vem som skulle bli det nya verkets chef. Inrikesministern övertalade Kjell Öberg. Ministrar valde gärna verkschefer som de kände sedan tidigare. Ofta hade verkschefen ett förflutet i departementet. Det gällde t ex Borggård, Danielsson, Pettersson och Öberg. Det viktiga vid valet av verkschef tycktes inte i första hand vara den partipolitiska tillhörigheten utan en mer allmän uppfattning om administrativ duglighet. Det var viktigt att välja personer som departementet kunde ha goda informella kontakter med i framtiden.

Att kombinera styrmedel

Departementen hade flera styrmedel till sitt förfogande, med de tycktes vanligen inte vara särskilt verkningsfulla. De karakteriserades av dålig precision. Det verkar nedslående för förutsättningarna för departementen att få inflytande. Fallstudierna gav ändå exempel på att departementen faktiskt hade inflytande, t ex inom arbetarskydd. Det finns flera sätt att förklara denna paradox: *en* förklaring tar fasta på att en analys av varje styrmedel för sig inte blir särskilt uttömmande.

Det var inte så att ett departement när det ville ha något utträttat endast arbetade med ett styrmedel. Tvärtom utnyttjade departementet många olika styrmedel — i olika lägen och med olika precision — när de ville åstadkomma förändringar. Regeringen använde sig t ex av en hel arsenal av styrmedel för att få igång arbetarskyddet.

Regelverket ändrades. Medlet för detta var den arbetsmiljöutredning som tillsattes. Den resulterade först i ett förstärkt lokalt skyddsarbete — bestämmelser om skyddsombud, rätt att stoppa farligt arbete etc — och senare i en helt ny arbetsmiljölag. Organisationen inom arbetsmiljöområdet stöptes om. Arbetarskyddsfonden inrättades med medel från en arbetarskyddsavgift. Verket fick en ny verkställande ledning som var väl insatt i och stod bakom det pågående reformarbetet. Regeringen ökade massivt verkets — både styrelsens och yrkesinspektionernas — resurser. Två gånger fick verket mer resurser än man hade äskat. Informellt fanns ett omfattande utbyte mellan departements- och verksledning.

När ett departement var angeläget om att stärka ett verksamhetsområde använde det sig inte av enstaka styrmedel, utan av hela den uppsättning och variation av styrmedel som det ansåg sig kunna uppbringa. Sedda var för sig verkade kanske styrmedlen trubbiga. Alla var relativt oprecisa och syftade till att påverka förutsättningarna för arbetarskyddet — inte direkt det konkreta arbetet. De olika styrmedlen förstärkte dock förmodligen varandras effekter. Tillsammans kunde de ses som ett starkt uttryck för en politisk vilja att åstadkomma förändringar.

Det gav ett ofullständigt intryck av departementens möjligheter att få inflytande när varje styrmedel analyserades för sig. Departementen kunde ta tillvara kombinationseffekter av styrmedel. Det är dock viktigt att komma ihåg att departementens agerande ofta gällde *förutsättningarna för handling*. Många organisationer och aktörer på olika nivåer hade sedan möjlighet att påverka vad som verkligen kom att realiseras. Skillnaden kan vara stor mellan deklarerade ambitioner och insatta åtgärder och effekter i praktiken. Det är inte möjligt att utifrån den här studien säga om arbetarskyddet för medbor-

garna verkligen blev bättre till följd av de insatta åtgärderna. Vägen från lag till arbetsmiljö kunde vara både lång och krokig (se t ex Lundberg 1982).

Departementet arbetade med en hel uppsättning av styrmedel och försökte ta tillvara kombinationseffekter av dessa. En viktig förutsättning för detta agerande var den kontinuitet som fanns i den politiska ledningen. Departementets agerande måste ses ur ett flerårigt perspektiv. Utredningen tillsattes. Regeringens agerande och uttalanden påverkade utredningsklimatet. När ledningsfrågorna blev aktuella löstes de i enlighet med de riktlinjer som hade dragits upp tidigare. När tillfälle yppades kunde arbetsmedicinska institutet inordnas i styrelsen. Det var en möjlighet som togs i flykten. Departementet agerade med varierande medel under en längre tid. Detta förutsatte en *kontinuitet i den politiska ledningen*.

En reservation gäller *den ekonomiska miljön*. Arbetarskyddsfrågorna aktualiserades i en ännu expansiv ekonomi. Politiken bar också den blomstrande ekonomins prägel: massiv resursökning till verket, nytt forskningsinstitut finansierat med höjd arbetsgivaravgift, ökade befogenheter för centrala verk att utfärda föreskrifter etc. Kanske var detta ett typexempel på en "60-talsreform" som inte längre är möjlig. Det var lättare att göra politik i spenderbyxor! När reformverksamhet i stället måste innebära både att satsa mer på ett område och mindre på ett annat, blir det svårare för politikerna att agera på samma sätt. Det innebär inte att det blir mindre viktigt att mixa styrmedel, men innehållet i blandningen kan förändras.

Sammanfattning

- Ämbetsverk inom perifera verksamhetsområden hade en betydande självständighet och stort inflytande över förändringar inom sina områden.
- Departementens aktivitet var större inom centrala verksamhetsområden. Även när departementen så önskade hade de svårt att hålla frågor ifrån sig inom dessa områden.
- De flesta traditionella styrmedel, framförallt regelstyrning, karakteriserades av dålig precision. Inom områden med mer precis lagstiftning hade verken ett dominerande inflytande när regelverket utformades.
- Organisationsutformning liksom utnämningar sågs som betydelsefulla i departementet. Som styrformer var de dock relativt trubbiga. Målstyrning i reell mening praktiserades inte.
- När departementet ville agera inom ett område användes en hel arsenal av

styrmedel under en längre tid. Även om medlen alla var för sig var trubbiga kunde de i kombination med varandra ge resultat.

- En förutsättning för att sammankoppla olika styrmedel på det sätt som gjordes var en kontinuitet i departementsledningen.

Interaktionsformer mellan departement och verk

De styrformer som analyserades i föregående avsnitt var sådana som inte används löpande utan vid större omorienteringar inom ett verksamhetsområde. I fallstudierna beskrevs även två kanaler som departement och verk löpande använde i sitt utbyte. Såväl budgeten som de informella kontakterna kan naturligtvis även ses som styrinstrument. Budgeten brukar t o m betraktas som ett av regeringens viktigaste styrmedel. Jag kommer i detta avsnitt att resumera och analysera vad de empiriska studierna berättade om budgetens och de informella kontakternas roll.

Budgetens roll

Budgeten antas ofta vara ett mycket viktigt styrmedel för departementen. Vilken roll budgeten egentligen har när framtiden skall kalkyleras är dock oklart! I de empiriska undersökningarna diskuterades främst två frågor: 1) om budgeten var den arena där viktiga förändringar i verksamheten övervägdes; 2) vilken handlingsfrihet myndigheten hade, dvs om departementet via budgeten styrde omfattning och inriktning av verksamheter. Den huvudsakliga slutsatsen från studierna är att budgetens betydelse som styrform och som arena för överväganden om förändringar är överdriven.

Budgetprocessens betydelse är överdriven

Budgeten var inte den viktiga arena där större förändringar i verksamheten övervägdes. Wildavskys tes att "the budget lies at the heart of the political process" fick inget stöd. Större förändringar i verksamhetsinriktning övervägdes nästan uteslutande utanför budgeten. Med utanför budgeten menas då att förändringarna inte diskuterades och avgjordes inom det som vanligen kallas budgetprocessen, dvs myndigheternas arbete med anslagsframställningen samt höstarbetet i kanslihuset med att ta fram en budgetproposition.

Arbetskyddsstyrelsens resursexpansion var t ex ett resultat av överväganden inom arbetsmiljöutredningen och en följd av tidigare överläggningar i en arbetsgrupp mellan LO, SAP och inrikesdepartementet, inte en konsekvens av diskussioner i budgetprocessen. Att industriverket inte fick mera resurser berodde på att departementet valde andra sätt att hantera sitt utredningsarbete än via SIND. Detta påverkade förstås budgettilldelningen, men övervägandet skedde inte inom ramen för budgetprocessen. Överväganden registrerades visserligen i budgetdokumentet — det låg i dess funktion som allomfattande kontrakt — men det innebar vanligen enbart att det som hade fastställts på andra arenor konfirmerades. Budgetdokumenten speglade på så sätt förändringar som hade övervägts på andra håll.

Det som avhandlades i budgetprocessen var smärre förändringar i pågående verksamhet — finjusteringar inom en redan fastlagd ram. Vad betydde den av arbetsmiljöutredningen föreslagna satsningen på yrkesinspektionerna? 20 eller 25 tjänster? Räckte det inte om SIND fick två nya tjänster nu när departementet själv skulle utreda järn- och stålindustrin? Försöken att förändra denna marginalistiska inriktning, t ex genom särskilda anvisningar till industriverket och arbetskyddsstyrelsen, fick ingen framgång. Marginalismen levde! Anslagsbeloppen behövde därför inte visa en marginell ökning från år till år. Tvärtom kunde de visa tvära kast — i den här perioden visserligen mest uppåt. Men de tvära kasten avspeglade förändringar som hade skett på andra arenor. Inte i budgetprocessen!

Ämbetsverken hade — åtminstone under första hälften av 70-talet — stor frihet att själva bestämma verksamhetens omfattning och inriktning. Departementen styrde inte med pengar. Verken agerade inom relativt vida ramar. Myndigheternas handlingsfrihet berodde till stor del på att man hade alternativa finansieringskällor vid sidan av sina myndighetsanslag. Industriverket, invandrarverket och livsmedelsverket kunde t ex anställa personal på så kallade sakanslag. Det fanns dessutom — under det expansiva skedet av 70-talet — hos de flesta myndigheter utrymme i form av vakansmedel etc.

Ett exempel på handlingsfrihet är att arbetskyddsstyrelsen bestämde på vilka avdelningar tjänster skulle inrättas, oberoende av de riktlinjer departementet gav i budgetpropositionen. Den administrativa avdelningen vid styrelsen hade 1980 ca 60 tjänster utanför organisationen, dvs tjänster som de inte direkt hade fått pengar för att inrätta. Invandrarverket hade ett sakanslag för anpassningsåtgärder för invandrare som gav möjlighet att inrätta vad som i praktiken fungerade som en informationsenhet. Av 55 anställda på SIVs anpassningsbyrå 1974/75 var 36 anställda på sakanslag. Sakanslaget gav också utrymme på myndighetsanslaget för handläggningen av utlänningsärenden. Livsmedelsverket hade likaså ett rikligt tilltaget undersökningsanslag.

Departementen hade sällan några ambitioner att försöka få inflytande genom tilldelningen av pengar. Det var påfallande, t ex när det gällde patent- och livsmedelsverket, men gällde också i de flesta övriga fall. I viss utsträckning styrde departementen verksamhetsramarna. Ibland styrde departementet i detaljer, vilket uppfattades som klåfingrigt av myndigheterna. Myndigheterna gavs på det hela taget stor självständighet att inom ramen för budgeten bestämma inriktningen av verksamheten. Att departementen underlät att styra via budgeten uteslöt förstås inte att de ändå försökte styra verksamheten — men med andra medel.

Även när departementen faktiskt hade styrambitioner som man försökte realisera via budgetdokumenten lyckades inte detta. Arbetskyddsstyrelsen bestämde t ex själv inriktning av sin verksamhet, fördelning mellan tillsyn, forskning och administration, oberoende av de uttalanden som statsmakterna gjorde i budgetproposition och regleringsbrev. Trots att departementet under flera år sa nej till en informationsenhet vid invandrarverket, inrättade verket i praktiken ändå en sådan. De alternativa finansieringskällorna och det allmänt expansiva klimatet gjorde att myndigheterna — under första hälften av 70-talet — fick stort utrymme att agera på egen hand.

Budgetering i en stagnerande ekonomi

Huvuddelen av den studerade perioden kännetecknades av expansion. Budgetprocessen hade då relativt marginell betydelse som arena för viktiga förändringar. I budgetdokumenten formaliserades det som man hade kommit fram till på andra håll. Budgetprocessen kännetecknades av att information fördes nedifrån och upp — processen hade en omisskännlig karaktär av att vara organiserad för expansion. Den utgick ifrån förkämparnas behov. Budgeten fungerade inte som styrmedel, utan myndigheterna hade avsevärd frihet att själva bestämma både penningmässig omfattning och inriktning av verksamheten.

Studien gav inte underlag för att avgöra om budgetprocessen i stagnation blir en viktigare arena för avgöranden om förändringar i verksamheten. Redan i slutet av 70-talet fanns det ändå tydliga tecken på att vissa förändringar var på gång. De s k 2 %-alternativen började regelmässigt att användas. Departementen försökte "strypa" myndigheternas möjligheter att utnyttja alternativa finansieringskällor. Försök — om än tafatta — gjordes att styra budgetprocessen mer ovanifrån. Myndigheterna hade som tidigare stora möjligheter att bestämma den penningmässiga verksamhetsinriktningen, men det blev allt svårare att manipulera den ekonomiska ram som budgeten gav.

Budgeten kombinerade i slutet av perioden såväl en traditionell nedifrån-

sats med en allt tydligare ramansats. I en sådan budgetprocess hade aktörerna svårt att veta vari deras ansvar låg. Departementet försökte t ex en ramstyrning gentemot industriverket. Industriverket accepterade inte den ram som man fick. Verket svarade med att kräva riktlinjer från departementet för hur man skulle kunna göra nedskärningar, utan att komma i konflikt med såväl sin egen instruktion som arbetsrättsliga bestämmelser.

Rollspelet kom att förändras till följd av det kärvare ekonomiska klimatet. Fackdepartementen kände att de utåt, åtminstone visavi finansdepartementet, måste stå för ett statsfinansiellt perspektiv. De fick därigenom en alltmer tve tydlig och janusliknande roll. I sina verks ögon ville de framstå som förkämpar för verksamheten och i finansdepartementets ögon som statsfinansernas väktare. Ämbetsverken uppfattade dock ofta sina fackdepartement som väktare, medan finansdepartementet såg dem som lierade med sina verk. Ansvarsfördelningen blev därigenom oklar och det ömsesidiga förtroendet i processen lågt.

Budgetens symboliska funktioner

Att budgeten var viktig var en vanlig uppfattning bland tjänstemän och politiker. Även hos de som *inte* såg budgeten som en betydelsefull arena för förändringar. Det kan bero på att de ansåg att budgeten borde vara viktigare än den var och att det därför var angeläget t ex att arbeta med att förbättra underlaget i budgetarbetet. De betonade det normativa syftet. Det finns dock andra sätt att förstå varför budgeten sågs som viktig, trots att dess instrumentella funktion som arena för att omvandla krav och resurser till verksamhet inte var så framträdande. Budgeten fyllde kanske andra symboliska funktioner i statsförvaltningen.

Det är ett vanligt fenomen att organisationer samlar in information som inte används, att efterfrågade rapporter inte läses och att information efterfrågas efter handlande (Feldman och March 1981). Teorier om människors förståelse att hantera information visar att överskottsinformation ibland fungerar som ett redskap för att bygga upp tilltro till och förstärka tidigare gjorda bedömningar (Oskamp 1965, Zeleny 1979). Informationsproduktionen i budgetarbetet kan i sig vara ett sätt att visa för sig själv och för andra att verksamheten bedrivs på ett riktigt sätt. Att det finns ett beslutsunderlag som följer rationella kriterier för hur beslutsunderlag bör se ut, visar att det är kloka överväganden som görs i budgetprocessen. Särskilt viktig enligt March och Feldman är denna symbolfunktion i den offentliga sektorn där intäktsmått ofta saknas och där beslutskriterierna är vaga.

Budgetens roll kan kanske förstås bättre om man *inte* utgår ifrån att det endast är resursfördelning som pågår. Olsen (1970) såg i viss utsträckning bud-

getprocessen som en ritual eller en ceremoni. I budgeten omvandlades inte individers och grupperns värden och föreställningar till verksamhet utan processen i sig förstärkte vissa värden och föreställningar:

"Since we so easily accept ... that budgeting has something to do with decision-making, future directed action, coordination, goal-directed activity, etc., 'budgeting' will carry strong meanings in our culture. The word will have a positive loaded, expressive potential, and it should not surprise us if activity called budgeting produces a certain level of acceptance, legitimacy and reverence." (Olsen 1970 sid 87)

För att motivera sin existens måste organisationer i viss utsträckning avspegla dominerande idéer i samhället (Meyer och Rowan 1977). Budgetering, med dess inriktning på rationellt och målinriktat handlande, kan ses som en formell procedur eller en fasad som organisationerna visar upp för att öka sin legitimitet. Det som verkligen äger rum i budgetprocessen skiljer sig avsevärt från de ideal som avspeglas i budgetanvisningar och andra budgetdokument. Eftersom budgetprocessens instrumentella roll, dvs den som skådeplats och slagfält, ofta överdrivs, kan budgetarbetet därigenom få en viktig symbolisk betydelse.

Budgeten kan även ha andra symboliska funktioner. I en alltmer osäker omvärld är det viktigt att ha processer och dokument som knyter bakåt i tiden och som visar att organisationen har en historia. Budgeten kan markera kontinuitet i och med att den visar hur organisationen och verksamheten har blivit det den är. Organisationens minne är sedimenterat i budgetdokumenten, medan andra processer och dokument får spegla organisationernas drömmar. Om budgetprocessen och budgetdokumenten står för minne, historia och kontinuitet kanske investeringsprocesser står för drömmar, framtid och nyorientering (jfr Sahlin-Andersson 1983).

Sammanfattning

- Budgeten var inte den viktiga arena där större förändringar i verksamheten övervägdes.
- Ämbetsverken hade åtminstone under första hälften av 70-talet stor frihet att själva bestämma såväl verksamhetens omfattning som inriktning, relativt oberoende av budgettilldelningen.
- Departementen försökte i mycket liten utsträckning styra myndigheternas verksamhet via budgeten.
- Vid sidan av de instrumentella kan budgetprocessen och budgetdokumen-

tens utformning även ha symboliska funktioner: att visa att det är kloka beslut som fattas, att öka organisationernas legitimitet och att markera historia och kontinuitet i en osäker omvärld.

Informella kontakters roll

Det förekom omfattande informella kontakter mellan departement och ämbetsverk. Det gällde samtliga myndigheter — om än i varierande utsträckning. Kontakterna ägde rum på olika nivåer. På högsta nivå hade departementschef/statssekreterare kontakt med verkschefer. Längst i denna riktning gick Thord Palmlund och Karin Andersson. Det fanns med något undantag relativt täta kontakter mellan samtliga departement och verk. Livsmedelsverkets ledning hade visserligen fortfarande i början av 70-talet uppfattningen att de inte borde träffa departementsledningen alltför ofta. Invandrarverkets generaldirektörs kontakter med ministrarna hade likaså en nedgång under en period främst till följd av täta ministerskiftet. Då intensifierades i stället verkschefens kontakter med departementets enhetschef.

Ofta skötte enhetschefen i departementet det löpande utbytet med ämbetsverken — även kontakter med generaldirektören. För några av myndigheterna — patentverket, livsmedelsverket och under vissa perioder arbetarskyddsstyrelsen — var dessa kontakter på den högsta nivån i huvudsak de som förekom mellan departement och verk. I övriga fall förekom omfattande informella kontakter även på tjänstemannanivå. Såväl invandrarverket som industriverket hade t o m ett institutionaliserat samråd på tjänstemannanivå. Nära nog alla högre tjänstemän hade löpande informellt utbyte med motparten, ett utbyte som varken departements- eller verksledning hade någon överblick över.

Vad innehöll det informella utbytet?

Jag skall nedan diskutera fyra sätt att förklara varför det informella utbytet var så pass omfattande. Det första tar fasta på myndigheternas expertkunskap och deras förmåga att reducera departementens osäkerhet. En andra förklaring hänger samman med myndigheternas vilja att söka stöd hos departementen för sitt agerande. Den tredje bygger på att departement och verk av omvärlden ses som en enhet och att de därför försöker samordna sin verksamhet. En fjärde förklaring är att informella kontakter används av departementen i syfte att styra verken.

Mångsidiga och differentierade kunskaper om ett verksamhetsområde fanns i huvudsak hos ämbetsverken. En jämförelse av antalet personer i departement respektive verk visar att departementens kunskaper med nödvän-

dighet måste bli relativt ytliga. När något inträffade eller man trodde att något skulle hända blev det nödvändigt för departementet att ta del av den kunskap som fanns i verken. Denna *överföring av information* om kunskapsläget, vad förvaltningsmyndigheterna gjorde, hur man tänkte agera etc var det kanske vanligaste innehållet i det informella utbytet. Detta utbyte skedde både på departementets och verkets initiativ — vid enstaka tillfällen eller löpande.

Arbetsmarknadsdepartementet tog t ex in uppgifter från styrelsen så att de själva skulle kunna agera, svara på förfrågningar utifrån etc. Mellan livsmedelsverket och jordbruksdepartementet fanns ett väl inarbetat sätt att hantera s k massmedialarm. Ministern och/eller departementstjänstemän gick vidare till verket för att få information. Verket svarade i en PM som redogjorde för det aktuella läget, hur verkets kontroll var uppbyggd samt verkets allmänna bedömning av vad som borde göras. Svårare frågor diskuterades informellt. När det gällde handläggningen av utlänningsärenden hade departement och verk såväl institutionaliserade diskussioner kring praxisfrågor som löpande samråd när något speciellt inträffade.

Samtliga verk hade denna informationsförmedlande funktion gentemot departementen. Ämbetsverken hade en djupare, mer mångfacetterad och välorganiserad problemuppfattning än departementen (Zajonc 1960, Brunsson och Jönsson 1979). Myndigheten fungerade därigenom som sändare och departementet i huvudsak som mottagare av information. Myndigheterna hade såväl kontinuitet i tiden som en överblick i rummet. Verket visste både varför läget var som det var och det hade en uppfattning om vad det fanns för möjligheter att åtgärda ett problem.

Ämbetsverken ville även försäkra sig om *stöd för sitt agerande* i departementet. De försökte ofta lyssna sig till departementets uppfattning. Invandrarverket var t ex uppmärksam på de signaler som man fick i det informella utbytet. När det gällde handläggningen av utlänningsärenden försökte verket få departementet att "visa sina kort", dvs att deklarerat vilken linje man tänkte följa. Patentverkets generaldirektör använde de informella kontakterna för att förankra och söka stöd för sitt agerande, bl a i det internationella arbetet. Även livsmedelsverket valde att underställa vissa föreskrifter för att få accept från departementet.

Underställande av föreskrifter var en formell process. Stödsökande i övrigt skedde mestadels på informell väg. Verken visste att det fanns vissa intervall som de var tvungna att hålla sig inom. Dessa var sällan klart uttalade utan bestämdes i processen. De informella kontakterna var nödvändiga för att verket skulle kunna ta reda på var gränsen mellan departementens kompetensområde och det område där verket självständigt kunde agera gick. Informationsöverföringen mellan verk och departement innehöll på detta sätt en slags avstäm-

ning, ett sätt att precisera de ramar som organisation, personal och regelverk utgjorde.

Ett tredje inslag i det informella utbytet var när departement och verk *gemensamt diskuterade verksamhetsinriktningen*. Detta kunde ske i olika former. Invandrarverket hade kontakter på högsta nivån där verksamhetsinriktningen i stora drag diskuterades. Dessutom s k praxissammanträden mellan handläggande tjänstemän. Industriverket och departementet hade löpande tjänstemannakontakter där verkets uppgifter och roll diskuterades. Arbetsmarknadsdepartementet hade löpande diskussioner med arbetarskyddsstyrelsen om inriktningen av verksamheten. Man försökte nå en gemensam syn på vad som var viktigt och mindre viktigt. Ibland fördes dessa diskussioner i avslutning till någon specifik fråga, t ex ett arbetsmiljöalarm.

Ytterligare ett motiv bakom det informella utbytet kunde vara en ambition från departementens sida att *styra verkets arbete*. Att gemensamt diskutera verksamhetsinriktningen kunde naturligtvis vara ett sådant försök. Styrambitioner fanns i de informella kontakterna, om än i olika stor utsträckning, hos flertalet studerade departement och myndigheter. Både när det gällde industriverket och invandrarverkets anpassningsverksamhet var det tydligt att departementet önskade en större lyhördhet och följsamhet från myndigheterna bl a att dessa i högre grad skulle reagera på informella signaler.

Arbetsmarknadsdepartementet ville att invandrarverket skulle ta på sig mer av en utredande roll och stå till tjänst med beslutsunderlag till departementet. Departementet var inte nöjd med det underlag man fick ifrån verket. Vid något tillfälle svarade inte verket på departementets signaler vilket fick till följd att departementet började överväga andra styrformer. När det gällde industriverket var departementet mycket missnöjd över verkets, som man tyckte, formalistiska inställning. Departementet ville se verket som ett serviceorgan och när man inte blev nöjd med hur verket agerade övervägde man att gå vid sidan av verket, dvs att beställa utredningar på andra håll.

Båda dessa två myndigheter pekade på problem i detta informella utbyte. Spelets regler blev alltmer oklara. SIND ville ha formella uppdrag och när man väl hade fått sådana ville man lösa utredningsuppgifterna självständigt. Verken var ibland oklara över var signalerna kom ifrån. Kunde man vara säker på att en departementstjänstemans önskemål motsvarades av departementschefens, och av regeringens? Vem skulle verket vara lyhörd för? Ändå klängde sig varken industriverket eller invandrarverket halsstarrigt fast vid konstitutionens bokstav. Båda var i realiteten lyhörda för departementens intentioner, men inte alltid i den utsträckning som dessa önskade.

De formella kanalerna mellan departement och verk: skrivelser, instruktioner, uppdrag etc, utnyttjades i huvudsak *tillsammans* med de informella.

Myndigheter förvarnade departementen om förslag till lagstiftningsförändringar; departementen diskuterade utredningsuppdrag i förväg med myndigheterna. Departementen kunde också välja mellan att agera formellt eller informellt. Om en informell strategi inte ledde till önskvärda resultat kunde departementet sedan byta till en formell strategi. Verken var medvetna om att dessa båda alternativ fanns.

En betydelsefull interaktionsform mellan departement och verk var de personer som hade erfarenhet från båda organisationerna. Dessa individer var viktiga instrument för att upprätthålla kontinuitet. De fungerade som länkar mellan politisk och administrativ nivå. Bortsett från livsmedelsverkets generaldirektör fram till 1975 hade t ex samtliga de studerade myndigheternas generaldirektörer ett förflutet i kanslihuset.

Det var inte bara verkscheferna som hade denna dubbla erfarenhet. Jag skall ta invandrarområdet som ett exempel på hur aktörers karriärer innefattade såväl departements-, verks- som kommittéarbete. Nedan sammanfattas åtta centrala aktörers karriärer:

-
- A: Arbetsgrupp för invandrarfrågor i inrikesdepartementet — invandrarutredningen — chef för statens invandrarverk — ordförande i diskrimineringsutredningen.
 - B: Departementstjänsteman i arbetsmarknadsdepartementet — vice-VD i invandrarverket.
 - C: Arbetsgruppen för invandrarfrågor i inrikesdepartementet — invandrarverket — invandrarutredningen — arbetsmarknadsdepartementet.
 - D: Invandrarverket — tjänsteman i arbetsmarknadsdepartementet.
 - E: Tjänsteman i inrikesdepartementet — vice-VD för invandrarverket — sekreterare i invandrapolitiska kommittén.
 - F: Invandrarverket — sekreterare i invandrapolitiska kommittén.
 - G: Invandrarverket — sekreterare i utlänningslagskommittén.
 - H: Invandrarverket — enhetschef i arbetsmarknadsdepartementet — expeditiionschef i arbetsmarknadsdepartementet.
-

Figur 9.2 Karriärer inom invandrapolitiken

Det fanns ytterligare exempel inom samma område. Bl a kom flera av departementets handläggare av utlänningsärenden från verket. På detta sätt fanns det god kunskap om hur den andra organisationen arbetade. Sådana här personalunioner underlättade det informella utbytet. Invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet var inte exceptionella. Den kontinuitet och sammanlänkning som personerna på detta sätt stod för kompletterade bilden av departement och verk som två organisationer med ett omfattande löpande informellt utbyte.

Sammanfattning

- Det förekom omfattande informella kontakter mellan departement och verk, ofta på ledningsnivå men i de flesta fall även på lägre tjänstemannanivå.
- Det fanns olika syften med det informella utbytet: att överföra information, att söka stöd för agerande, att gemensamt diskutera verksamhetsinriktning samt att försöka styra.
- De personer som hade erfarenheter av båda organisationerna var betydelsefulla länkar i det informella utbytet. Verkscheferna hade ofta denna dubbla erfarenhetsbas.

Om terräng och karta

Den traditionella föreställningen om relationen mellan departement och verk klarade på flera punkter inte en konfrontation med det empiriska materialet. Varken verkens eller departementens uppgifter kunde avgränsas särskilt precist. Myndigheternas heterogenitet var en viktig faktor för att förklara inflytande. Departementens traditionella styrmedel var oprecisa. Budgeten fungerade inte som något styrmedel och budgetprocessens roll som arena vid förändringar var övervärderad. De informella kontakterna mellan departement och verk var omfattande.

Terrängen stämde inte med kartan. Möjligen har den traditionella föreställningen, dvs kartan, aldrig haft någon empirisk motsvarighet. Dess syfte har kanske heller aldrig varit att avbilda verkligheten. Visst har både forskare och andra uttryckt sina dubier om hur väl denna föreställning speglade verkligheten, men det har aldrig lett till någon mer omfattande empiriskt baserad vederläggning. Det har i Sverige under de senaste decennierna bedrivits ett mycket sparsamt karteringsarbete när det gäller centrala statliga organisationers funktionssätt.

Syftet med undersökningen är att analysera departementens styrning av ämbetsverken. Den bild som tonade fram i detta kapitel visade att styrning var förknippad med stora svårigheter. Det empiriska materialet kan dock inte tolkas entydigt. Det fanns exempel på att departementen vid vissa tidpunkter hade inflytande inom sina verksamhetsområden. Kanske förmådde inte traditionella modeller och begrepp göra den styrning som faktiskt förekom förståelig. Kanske borde uppmärksamhet riktas mot att ifrågsätta invanda teorier, modeller och föreställningar om vad styrning är. I nästa kapitel görs ett sådant försök att förstå departementens styrning av ämbetsverken.

10. Hur styrs ämbetsverken?

"Politics . . . takes both passion and perspective."

(Weber, ur Gerth och Mills 1948, s 128)

Flera tendenser i samhällsutvecklingen talar för en allt starkare ställning för förvaltningsmyndigheterna. I det första kapitlet ställdes frågor om vad dessa förändrade förutsättningar innebär för regeringens förmåga att via förvaltningen genomföra sina intentioner. Medför en vidgad och alltmer komplicerad förvaltningsorganisation en förstärkning av den administrativa nivån på bekostnad av den politiska? Agerar förvaltningsmyndigheter i högre grad än tidigare utan att kunna påverkas av den politiska nivån? I vilken utsträckning går det att säga att departementen styr ämbetsverken? Och i så fall: hur?

De empiriska undersökningarna visade på problem när det gällde ändamålsenligheten i de traditionella styrformerna. Regler, mål och pengar var inga precisa styrinstrument. Genom att mixa och kombinera flera olika styrmedel kunde departementet öka sitt inflytande men det krävde såväl lyhördhet hos myndigheten som en kontinuitet i den politiska ledningen. Styrningen var dessutom expansiv till sin karaktär. I en stagnerande ekonomi och med en försvagad kontinuitet, tycktes inte departementen ha kvar några trumf på hand. Denna slutsats verkade vid första påseendet naturlig utifrån analysen av det empiriska materialet.

Krisdiagnoser ställs ofta över de politiska institutionernas sätt att fungera. Det finns dock anledning att vara försiktig med alltför tvärsäkra slutsatser. Om styrning ses som att manövrera med omedelbara och förutsebara effekter, leder förvisso studier av verkligheten till både besvikelse och desillusion. Men riktas misräkningen åt rätt håll? Är det istället så att det som uppfattas som problem när det gäller departementens styrning åtminstone till en del är en följd av att de etablerade modeller och begrepp som används inte är ändamålsenliga för att förstå vad styrning rimligen kan vara. Är det kanske som Olsen (1983) påstod att:

"... the interpretation of institutional behavior as pathological might reflect a theoretical misunderstanding of what is sensible under present circumstances rather than a mistake in behavior ..." (Olsen 1983, s 7)

I så fall står samhällsvetenskapen i lika hög grad som de politiska institutionerna inför en utmaning!

Det fanns indikationer på att departement ibland hade relativt god kontroll över det som hände, t ex inom arbetskyddsområdet. Förstärkningen av arbetarskyddsstyrelsens inflytande kanske var ett led i en medveten styrstrategi, baserad på realistiska föreställningar om styrambitioner och styrförmåga? De föreställningar som jag utgick ifrån i föregående kapitel gjorde dock inte rättvisa åt den styrning som förekom. Det använda perspektivet var inte tillräckligt för att förstå hur departementen faktiskt styrde eller försökte styra ämbetsverken.

Avsikten i detta kapitel är att försöka förstå vad det empiriska materialet egentligen säger om departementens styrning. Jag kommer att använda några olika utgångspunkter för analysen. De tar fasta på olika saker:

- förändringsprocessernas bundenhet
- det ömsesidiga beroendet mellan departement och verk
- nätverkens egenskaper
- den rituella kontrollsituationen

Tillsammans ger de möjlighet att förstå det empiriska materialet. Jag skall visa att byten av utgångspunkter innebär förskjutningar i synen både på vad som är styrproblem och vilka val som styrning kan vara förknippade med för departementen. Avsikten är att ge perspektiv på vad politisk styrning kan vara, dvs att visa på möjliga styrstrategier. Försåvitt passionen redan finns där!

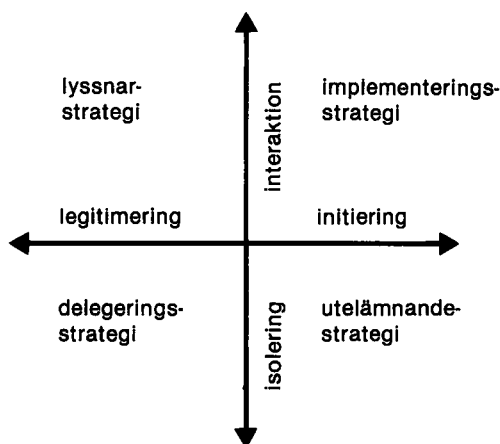
Strategier för departementen

Departementen relaterade sig på olika sätt till ämbetsverken vid de studerade förändringarna. Jag använder två dimensioner för att beskriva dessa relationer: i vilken utsträckning departementen tar initiativ i processerna samt omfattningen av de löpande kontakterna mellan departement och verk. Sättet att klassificera är inspirerat av Czarniawska (1984).

Den ena dimensionen gäller departementens och verkens positioner i de processer där förändringar växer fram. Jag använder ett kontinuum där den ena extrema utgörs av ett initiativtagande departement. Ämbetsverkets uppgift är där som mest att genomföra de förändringar som departementet har initierat. I den andra extremen tar verket initiativ till förändringar. Där är departementets uppgift enbart att formellt ta ansvar för verkets förändringsförslag. Jag kallar dessa båda idealtypiska modeller av organisationernas position i processerna för *initiering* respektive *legitimering*.

Den andra dimensionen visar i vilken utsträckning parterna löpande upprätthåller kontakter. Jag illustrerar detta med hjälp av ett kontinuum där det löpande utbytet är flitigt med en hög grad av överläggning och underhandling i den ena extremen. Jag kallar den för *interaktion*. Mot detta ställer jag extremen *isolering* där departement och verk arbetar utan något kontinuerligt utbyte.

Kombineras dimensionerna i ett diagram visar det fyra alternativa strategier för departementet när det gäller att organisera relationen till ämbetsverket:

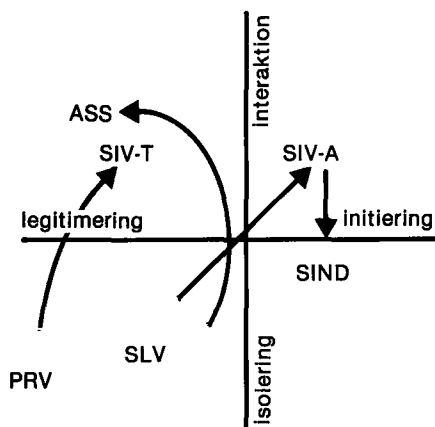


Figur 10.1 Departementens strategier gentemot ämbetsverken

Delegeringsstrategin kännetecknas av att ämbetsverken tar initiativ till förändringar. Förändringarna godkänns av departementen. Verken arbetar utan något omfattande informellt utbyte med departementen. *Lyssnarstrategin* kännetecknas av att det är verket som tar initiativ till och agerar för att åstadkomma förändringar. Departement och verk har dock samtidigt ett tätt informellt utbyte. Departementen vet vad som är i rörelse i processen och lyssnar både för att få tillfälle att reagera och för att utåt tillsammans med verket kunna inta en gemensam ståndpunkt (jämför Brunsson och Jönsson 1979).

Implementeringsstrategin kännetecknas av att departementet tar initiativ till och agerar för förändringar inom sitt verksamhetsområde. Samtidigt har departement och verk ett tätt informellt utbyte. Verket har inget inflytande när förändringar växer fram men har del i genomförandet. *Utelämnandestrategin* kännetecknas av ett initiativtagande departement. Verkets roll är mer begränsad. Det informella utbytet är litet. Departementet använder i mycket liten utsträckning ämbetsverket när det agerar.

Jag har nedan i diagrammet försökt att placera in departementens strategier. Pilarna visar ungefär hur dessa förändrades under 70-talet. Hur dessa förflyttningar har gått till redovisas i respektive fallbeskrivning. Diagrammet måste naturligtvis tolkas försiktigt. Avsikten har varit att illustrera möjliga strategier, inte att exakt placera in specifika relationer i diagrammet.



Figur 10.2 De studerade departementens strategier gentemot ämbetsverken

Departementen använde en delegeringsstrategi mot patentverket och livsmedelsverket. Två egenskaper utmärkte dessa myndigheter. En var att deras verksamhetsområden var perifera. Det fanns varken inom patentområdet eller livsmedelskontrollen någon uttalad vilja att agera. Departementen ansträngde sig aldrig för att göra dessa områden centrala. Snarare kunde myndigheterna på olika sätt stärka sitt eget handlingsutrymme.

Den andra egenskapen var att båda myndigheterna hade en unik expertkunskap inom sina respektive områden. De kombinerade professionell kunskap med djupgående insikt i områdenas regelsystem. Motsvarande kombination fanns varken i departementen eller någon annanstans. Även om departementen hade velat ikläda sig en aktivare roll hade det varit svårt med hänsyn till myndigheternas unika kompetens.

Det fanns tre andra verk där departementen under perioden rörde sig bort från en delegeringsstrategi; i två fall mot en lyssnarstrategi. Här fanns vid slutet av 70-talet arbetsmarknadsdepartementets strategi gentemot arbetarskyddsstyrelsen och invandrarverket-T (dvs handläggning av tillståndsärenden). Två egenskaper utmärkte dessa myndigheter. Den första var myndigheternas unika expertkunskap. Såväl arbetarskyddsstyrelsen som invandrarver-

ket befann sig dessutom inom centrala verksamhetsområden. I båda fall hade departementets inblandning ökat kraftigt. I arbetarskyddsstyrelsens fall mycket medvetet. När det gällde invandrarverket mer eller mindre mot departementets vilja.

Om departementen vill eller tvingas intressera sig för verksamheter där myndigheter har en unik expertkunskap möter det förmodligen problem. Endast under vissa korta perioder kunde departementet agera som initiativtagare gentemot arbetarskyddsstyrelsen. I övrigt var departementet hänvisat till en lyssnarstrategi. Den kunde naturligtvis ge ett betydande inflytande, genom det informella utbytet och möjligheterna att reagera, men den gav också ett stort inflytande åt myndigheten.

I diagrammets högra del fanns både industridepartementets relation till industriverket — på väg mot en krissituation — och arbetsmarknadsdepartementets till invandrarverket-A. Utmärkande för dessa myndigheter var att de inte hade någon unik expertroll. Visst hade myndigheterna stor kompetens, men den fanns även att få på andra håll. Departementet hade därigenom utrymme för egna initiativ. Båda områdena var eller blev centrala. I båda fallen lyfte departementen upp frågorna till departementsnivån. Där agerade departementet antingen tillsammans med myndigheten i en implementeringsstrategi (invandrarverket-A) eller genom att utelämna myndigheten (industriverket).

Analysen visar att förändringar ofta legitimeras, dvs att initiativet kommer från förvaltningsnivån. Expertkunskapen är viktig. Om myndigheten besitter unik kunskap, t ex genom en kombination av professionell och legal-administrativ kompetens, minskar det departementets möjligheter att ta initiativ. Kanske är en lyssnarstrategi den "mesta möjliga" gentemot en sådan myndighet. Det finns även egenskaper hos de processer där förändringarna växer fram som kan förklara varför dessa ofta måste legitimeras och varför det är svårt för ett departement att ta och behålla initiativet i processerna.

Processernas bundenhet

De förändringar som analyserades i de empiriska studierna var sådana som uppfattades som betydelsefulla: "trend-setting" i kontrast till "every-day routine" (Rourke 1976), "non-programmed" i kontrast till "programmed" (Simon 1960) eller "critical" till skillnad från "routine" (Selznick 1957). Det var varken förändringar av ekonomisk-politisk karaktär, t ex i barnbidrag och skatter eller löpande vardagliga anpassningar av verksamheten. I stället

var det förändringsprocesser på en "mellannivå", centrala vid omformningen av de studerade verksamhetsområdena. Dessa typer av förändringar hade vissa utmärkande egenskaper.

En första viktig egenskap var processernas *historiska bundenhet*. Huvudparten av alla förändringar var kompletteringar i anslutning till redan existerande verksamhet. Mycket sällan startades något helt nytt. De nya myndigheter som inrättades, invandarverket, industriverket och livsmedelsverket, byggde på existerande organisationer. Ny lagstiftning som presenterades som radikal, t ex arbetsmiljölagen och livsmedelslagen, utgick i mycket stor utsträckning från tidigare lagar. Detta stämmer väl med iakttagelsen att:

"... new policies are rarely written on a tabula rasa, but rather on a well-occupied or even crowded tablet of existing laws, organizations and clients ... " (Hogwood och Peters 1982, s 225 f).

Att reformera var att omforma det redan existerande. Initiativ till förändringar diskuterades i termer av problem att söka sig bort ifrån. Oftast mycket konkret: hur skall bruket av kemiska ämnen kontrolleras, hur skall handläggningstiderna inom utlänningspolitiken förkortas etc. Sällan utgick diskussionen ifrån mål eller lägen att söka sig mot. Förändringsförslag presenterades visserligen *som om* de hade vuxit fram ur en diskussion kring målen, men målformuleringarna hade i realiteten inte denna funktion. De var tillkomna i efterhand som ett sätt att inrama och presentera ett förslag.

Inom normativ beslutsteori diskuteras verksamheter som om det från början skulle finnas ett obegränsat handlingsutrymme (se t ex Sorenson 1963). Den historiska bundenheten talar emot detta. Braybrooke och Lindblom (1963) beskrev en strategi som beslutsfattare använde sig av som betonade "margin-dependent choice", där beslut var "focused on incremental alteration of existing social states" (Braybrooke och Lindblom 1963, s 84). Den bygger bl a på människans kognitiva begränsningar och på betydelsen av att lära av erfarenhet. Wildavskys budgetteorier utgick från liknande premisser (Wildavsky 1974, Wildavsky 1975). Samtliga dessa teorier såg det som nödvändigt, och i vissa fall önskvärt, att förändringar utgick ifrån det som redan existerade.

Genom att ny politik byggde på det befintliga i fråga om regelverk, organisation etc blev kunskapen om vilka problem som fanns, var förändringar behövde göras, vilka förändringar som var möjliga att genomföra etc viktig. Det blev viktigt att behärska områdets historia. Verken hade genom att kontinuerligt och koncentrerat kunna följa verksamheter möjligheten att definiera den-

na historia, och därigenom att göra sig outhärlig på de arenor, t ex i kommittéer, där förändringar diskuterades.

Processerna var inte enbart historiskt bundna utan också *bundna i rummet*. Förslag måste förankras hos intresseorganisationer, andra myndigheter etc. Såväl livsmedelsstadgekommitténs, arbetsmiljöutredningens som patentpolicykommitténs arbete syftade till att representanter för delvis motstående intressen inom kommittén skulle komma överens om lösningar på problem. Kommittéerna var arenor för förankring och konsensusbyggande. Inriktningen mot att i förväg försöka nå enighet för förslag hos olika intressen sågs ofta vara ett utmärkande drag i den svenska politiska processen (Anton 1980, Ruin 1982). Det svenska systemet har bl a beskrivits som en "consensus-making machine" där samspelet mellan staten och starkt organiserade och centraliserade intressegrupper utgör ett viktigt inslag (Wilenski 1981).

I ett system där så stor tonvikt läggs vid att förankra och bygga upp enighet kring förslag, där "politics of accomodation" (Anton 1980) är en viktig egenskap i den politiska processen, får den som löpande hanterar kontakterna med de som skall komma överens stor betydelse. Det var ofta ämbetsverken. Det fanns ett omfattande utbyte mellan intresseorganisationer och de studerade myndigheterna. Intresseorganisationerna spelade t ex en viktig roll när arbetarskyddsstyrelsen och livsmedelsverket tog fram nya föreskrifter, när patentverket diskuterade sina avgifter etc. Myndigheterna hade ansvar för att uppnå kompromisser som viktiga intressegrupper kunde acceptera. Förutsättningarna för att förslagen skulle accepteras av departementen var att de hade förankrats hos intressegrupperna.

En tredje egenskap var att *förändringarna tog lång tid!* De var därigenom bundna i sig själva. Från det att reella förhandlingar om nya patentbestämmelser initierades tog det nio år innan de två konventionerna var klara att tillträdas. Från det att LO/SAP-gruppen skissade på en framtida arbetsmiljöreform tog det åtta år innan arbetsmiljölagen togs av riksdagen. Från det att invandrarutredningen tillsattes tog det sju år innan propositionen om invandrar- och minoritetspolitiken togs av riksdagen. Dessutom markerade besluten, t ex om invandrapolitiken, enbart att man skulle börja arbeta efter vissa riktlinjer. Att processerna tog så lång tid hängde samman med den historiska bundenheten. Möjligheten att kontinuerligt följa förändringar blev därigenom viktig. Det var vanligen verken som stod för kontinuiteten, dvs som följde ärenden från initiativtagande till genomförande.

De studerade förändringarna karakteriserades sålunda av att de var historiskt bundna. Kunskaper om det befintliga, och hur det hade vuxit fram, blev därigenom viktigt när något nytt skulle initieras. Att det lades ner stor omsorg på att förankra förändringsförslag gav inflytande till den som hanterade kon-

takterna med de som skulle binda upp sig eller bindas upp. Att förändringarna tog lång tid gynnade den organisation som koncentrerat och kontinuerligt kunde följa problem.

Den historiska och rumsliga bundenheten och att processerna tog tid bidrar till att förklara varför departementen ofta fick legitimera förändringar som kom från förvaltningen. Mot denna bakgrund är det dock ännu mer angeläget och intressant att förstå *hur departementen ändå lyckades ta initiativ* inom invandrarområdet och industripolitiken. En möjlig förklaring är att departementen inte var ensidigt beroende av verken inom dessa områden. Jag kommer i nästa avsnitt att analysera beroendeförhållanden mellan departement och verk.

En andra förklaring tar fasta på *vad det var som initierades* inom dessa två områden. Både implementerings- och utelämnandestrategierna står för en vilja att ta initiativ till förändringar, men både organisationernas egenskaper och styrsituationens karaktär innebär restriktioner för vilka typer av initiativ som är möjliga. Styrning får därför karaktären av att departementen på olika indirekta sätt försöker åstadkomma förändringar. Dessa indirekta styrstrategier analyseras i de följande avsnitten.

Det ömsesidiga beroendet

Initiativ till förändringar kom ofta från förvaltningsnivån. Trots den formella positionen var departementen beroende av verken. Departementen var dock sällan ensidigt beroende. Såväl departement som verk hade vissa strategiska resurser, t ex pengar eller expertkunskap, som motparten behövde och eftertraktade, naturligtvis i olika hög grad. Departement och verk kan därför karakteriseras som två ömsesidigt beroende parter.

Ömsesidigt beroende — strategiska resurser

Att bli beroende av andra medan man själv gör sig så oumbärlig som möjligt är en strävan hos organisationsledningarna (Selznick 1957, Benson 1975). Ett centralt inslag i departementets agerande är därför att stärka sitt oberoende. Blau (1964) har urskilt fyra förutsättningar för oberoende. Den första är tillgången på strategiska resurser, dvs att man inte själv saknar källor till inflytande visavi den motpart som man är beroende av. Den andra är att ha alternativa sätt att erhålla det som motparten kan tillhandahålla. Den tredje är

möjligheten att utnyttja tvång. Den fjärde är möjligheten att omdefiniera ett problem så att man kan klara sig utan det som motparten eventuellt har monopol på att erbjuda (Blau 1964, Emerson 1962).

Vilka strategiska resurser har då departementet? En är dess formella position. De är konstitutionellt sett överordnade och har på olika sätt rätt att vidta vissa åtgärder. Förutom att ge direktiv, tillsätta chefer och ändra rättsregler är rätten att organisera knuten till den formella positionen. En annan strategisk resurs är kontrollen över pengarna (Pfeffer och Salancik 1978). Verken är sällan marknadskopplade utan hänvisade till att skaffa pengar i en budgetprocess. Hur stark denna resurs är hänger ihop med om verken har alternativa sätt att finansiera sin verksamhet.

En av ämbetsverkens strategiska resurser är expertkunskapen. Inom förvaltningen finns kunskaperna om verksamhetsområdet. Hur stark den är beror bl a på om det finns alternativa vägar för departementen att erhålla kunskaper på. Även ämbetsverkens formella position kan påverka det ömsesidiga beroendeförhållandet. Ytterligare en viktig strategisk resurs är organisationsledningens anseende. Personer som inom sina respektive områden åtnjuter stor prestige kan utnyttja detta i sitt utbyte med motparten (Perrow 1967, Neustadt 1965).

Att både departement och verk har strategiska resurser som den andra parten behöver, betyder inte att parterna alltid uppnår något slags jämvikt. Scharpf (1978) skiljer mellan fyra typer av relationer där det centrala är hur viktigt och utbytbart det som motparten har att erbjuda är:

		Verkets beroende av departement	
		starkt	svagt
Departementets beroende av verket	starkt	ömsesidigt beroende	ensidigt beroende
	svagt	ensidigt beroende	ömsesidigt oberoende

Figur 10.3: Beroendeförhållanden mellan departement och verk

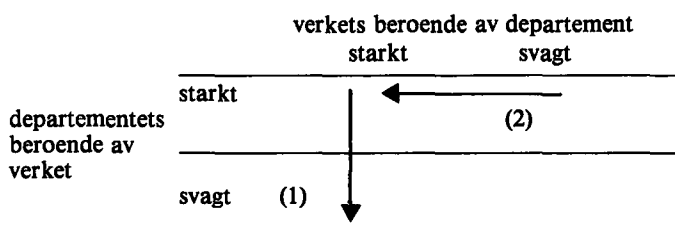
Läget "ömsesidigt oberoende" förekommer inte mellan departement och verk. Däremot existerar de övriga tre relationerna; såväl att någon form av jämvikt råder som att den ena parten är "mer" beroende än den andra.

Departement och verk ses i detta perspektiv som motparter. Att de båda har vissa strategiska resurser som den andra eftersträvar gör dem antingen ömsesidigt beroende eller, om resurserna är ojämt fördelade, ensidigt beroende. Att de är motparter innebär dock inte att de alltid ligger i fejd med varandra. Oenighet och strid är ingen bra grund för att åstadkomma handling. Det finns därför starka skäl för departement och verk att reglera vilka åtaganden man skall ha gentemot varandra och hur utbytet mellan organisationerna skall se ut. Ju större det ömsesidiga beroendet är, desto viktigare blir det förmodligen att på detta sätt reglera utbytet.

Denna reglering kan ses som ett slags kontrakt, om än varken dokumenterat eller underskrivet. I ett sådant kontrakt — det existerar förstås inte i sinnevärlden — kan såväl departement som verk göra vissa åtaganden. Ett departement kan t ex säga att verket självständigt får utfärda föreskrifter så länge som intresseorganisationernas representanter i verkets styrelse accepterar dessa föreskrifter. Ett departement kan se till att penningtilldelningen till verket inte står i alltför bjärt kontrast till den ambitionsnivå som har slagits fast. Verken kan i ett sådant kontrakt åta sig att ställa sakkunskap till departementets förfogande, informera när något inträffar, lova en viss följsamhet etc.

Att påverka beroendeförhållanden

Såväl delegerings-, lyssnar- som implementeringsstrategier byggde på ett kontrakt mellan departement och verk, dvs en överenskommelse om hur utbytet mellan organisationerna skulle se ut. Låt vara att kontrakten varierade mellan olika områden och att parterna inte alltid var överens om det finstiltla. När departementen ville ändra strategi innebar det att ändra i kontrakten. Sättet att åstadkomma det på var att påverka beroendeförhållandet. Antingen genom att öka sitt eget oberoende av verket eller att öka verkets beroende av departementet, dvs att röra sig i pilarnas riktningar i figur 10.4.



Figur 10.4 Departementens sätt att öka sitt oberoende av verken

Departementen kunde utnyttja olika sätt att för att försöka ändra beroendeförhållandena (Blau 1964). Ett var att söka alternativa källor att få det som verket kunde tillhandahålla och därigenom *stärka sitt eget oberoende* (pil 1), dvs att hitta andra som kunde erbjuda det som departementet efterfrågade. Industridepartementet valde att lägga viktiga industripolitiska utredningar vid sidan av industriverket: antingen i departementet eller hos särskilda utredningsmän som departementet hade bättre kontroll över. Departementet hindrade verket att initiera egna utredningar, och undvek därigenom att bidra till att verket skulle bygga upp en expertkunskap över hela industripolitikens område. När det gäller de flesta andra myndigheter var denna strategi inte möjlig att genomföra eftersom verkens strategiska resurser inte så lätt gick att substituera.

Ett andra sätt var att *göra myndigheterna mer beroende* av departementen (pil 2). Ett sätt var att minska de alternativa sätt att få pengar som myndigheterna hade. Flera av de studerade verken hade under det tidiga 70-talet alternativa sätt att finansiera sin verksamhet. Invandrarverket hade ett anslag för anpassningsåtgärder för invandrare, industriverket hade ett särskilt utredningsanslag, livsmedelsverket ett undersökningsanslag etc. Verken kunde utnyttja dessa källor t ex för att anställa personal när den vanliga budgetprocessen inte gav utdelning. Departementet begränsade under slutet av 70-talet och början av 80-talet detta. Verken skulle inte längre kunna utnyttja alternativa sätt att finansiera verksamheten. Pengar gjordes viktigare som styrmedel.

Ytterligare ett möjligt sätt för ett departement var att *ändra prioriteringarna* inom ett område så att departementet i större utsträckning än tidigare klarade sig utan verket. När arbetsmarknadsdepartementet själv tog på sig ett integrationsansvar inom invandarpolitiken, manifesterat bl a i invandrarberedningen och invandrarrådet, fick det till följd att verkets position försvagades. Verket hade tidigare på verksnivå denna integrerade funktion. Samtidigt önskade departementet att verket skulle överge sitt pådrivande och missionerande för en mer "traditionell" verksamhet. Detta skulle passa departementets implementeringsstrategi bättre.

Departementen försökte på dessa sätt påverka de kontrakt som reglerade parternas åtaganden. Sådana försök gjordes inte löpande. Det skulle leda till ständiga konflikter mellan departement och verk. Livsmedelsverkets och patentverkets kontrakt med sina departement förändrades t ex inte alls under den studerade perioden. Flera av de konflikter som uppstod inom andra områden uppfattades som brott mot överenskomna gemensamma åtaganden. Organisationerna var alltid oense om vem som först hade brutit mot kontraktet.

Industridepartementet uppfattade inte industriverket som tillräckligt lyhört

för departementets intentioner. Verket ansåg att departementet inte hade levt upp till sina förpliktelser i enlighet med 1973 års proposition. Möjligen kunde verket här inte skilja kontrakt från proposition och formella instruktioner. Relationen mellan departement och verk fortsatte som ett kontraktsosäkert eller ett kontraktslöst tillstånd. Industriverket blev snålt behandlat i budgettilldelningen. Departementet begränsade ytterligare verkets domäner. Slutligen blev relationen på ledningsnivån helt nedfrusen i väntan på ett riksdagsval.

Det fanns restriktioner för departementens agerande. Kanske existerade det varken alternativa utbudsmöjligheter eller egna strategiska resurser att ta till. Såväl inom industripolitik som invandrapolitik, dvs de områden där departementen följde initiativtagande strategier, försökte ändå departementen styra genom att öka sitt oberoende och verkens beroende. Departementen kunde, genom att använda sin formella position och sin kontroll över pengarna, undvika att bli ensidigt beroende av verken inom dessa områden.

Analysen av beroendeförhållanden belyser vilka strategier som är möjliga för departementen att använda. Departementens styrning kan dock inte enbart förstås i detta perspektiv. Ämbetsverkens källor till inflytande hängde inte enbart samman med deras egna strategiska resurser. Invandrapolitiken är ett exempel. Invandrarverket fick inflytande under det tidiga 70-talet genom att arbeta genom andra. Förklaringen till verkets inflytande måste sökas i ett vidare organisatoriskt sammanhang.

Inom arbetarskyddspolitiken följde departementet under en period en initierande strategi. I och med den nya arbetsmiljölagen delegerades dock politikens utformning i större utsträckning än tidigare till arbetarskyddsstyrelsen. Verkets formella position förstärktes. Departementets agerande kan inte heller här förstås enbart i ett departement-verks perspektiv. Ett villkor för delegeringen var att intresseorganisationer kopplades till verket. Jag skall i nästa avsnitt utvidga perspektivet till att diskutera myndigheten i ett vidare organisatoriskt sammanhang, och se hur detta perspektivskifte påvekar såväl inre börderna i styrproblemet som de val som styrningen kan vara förknippad med.

Nätverkens egenskaper

Det var inte enbart organisationernas egna strategiska resurser som bestämde deras positioner i förhållande till varandra. Invandrarverket tillskansade sig inflytande bl a genom att mobilisera andra organisationer för sina krav. Ämbetsverken relaterade sig till andra myndigheter och till intresseorganisationer och försökte utnyttja även deras resurser för att få inflytande. Ur departe-

mentets synvinkel var det därför viktigt att inte enbart se till myndigheten, utan till myndigheten i hela det nätverk av organisationer som fanns inom ett verksamhetsområde. Att definiera verkets och sin egen position i detta nätverk kunde vara en viktig styrstrategi för departementen.

Myndigheter i nätverk

Nätverksbegreppet har bl a använts för att beskriva och analysera relationer mellan företag (Hägg och Johansson 1982, Hammarqvist m fl 1982). Nätverken är band mellan företag, där kunskaper och information förmedlas. De gör det möjligt att koppla köparnas behov med säljarnas möjligheter. I relationerna uppstår olika typer av bindningar, bl a kunskapsmässiga och sociala. Egenskaper hos dessa nätverk antas bestämma företags och hela industriens utveckling. Nätverkens uppgift är bl a att reducera osäkerhet och att därigenom ge den stabilitet som är nödvändig som bas för förändringar. Det gäller då förändringar som ...

”... ligger i linje med nätets egen utveckling. Däremot fungerar bindningarna självklart som ett försvar mot externa förändringar som uppfattas som störande av de enheter som ingår i nätet.” (Hammarqvist m fl 1982, s 27)

Hur ett företag etablerar sig i ett nätverk är en lika delikat som komplicerad fråga. Nätverksbegreppet kan vara användbart för att förstå både ämbetsverkens position och de problem som en extern aktör, departementen, hade att etablera sig. Olika element kunde ingå i verkens nät.

Ett viktigt element i verkens nät var *intresseorganisationer*. Hela arbetarskyddsstyrelsens och livsmedelsverkets organisationsidé byggde på att intresseorganisationer skulle uppnå kompromisser inom ramen för myndigheternas verksamhet. Parterna deltog i verkens arbetsgrupper, remissomgångar och var representerade i verksstyrelserna. Intresseorganisationer deltog i patentverkets planeringsarbete. De var representerade i styrelsen. Det fanns även ett inofficiellt kontaktorgan mellan verket och organisationerna, där dessa diskuterade sina problem.

Industriverket hade flitiga kontakter med intresseorganisationerna. Flera rådgivande organ där dessa deltog var knutna till verket, t ex rådet för företagsutveckling, rådet för mindre och medelstora företag etc. Dessutom knöts referensgrupper till alla viktiga branschutredningar. Invandrarverket var enligt sin instruktion kontaktorgan mellan samhälle och invandrare. De hade i skilda sakfrågor daglig kontakt med invandrarorganisationerna. Det fanns

två referensgrupper med företrädare för olika riksorganisationer. Det var en uttalad vilja från verkets sida att stärka invandrarnas centralorganisationer. Verket finansierade t ex organisationernas sekretariat.

Myndigheterna hade relationer till *andra myndigheter, landsting, kommuner* etc. Den alltmer komplexa förvaltningsorganisationen ställde krav på en relativt omfattande integration. Den horisontella integrationen kunde hanteras på många olika sätt; alltifrån informella kontakter, styrelserepresentation till regelrätta integrationsorgan (Statskontoret 1974, Johannesson 1980). På detta sätt bildades ett nät av myndigheter. Horisontella nätverk kunde vara följden av att en myndighets uppgifter skar över flera andra myndigheters verksamhetsområden. Invandrarfrågorna hanterades t ex av flera stora myndigheter och en liten, invandrarverket, som skulle samordna "jättarnas" verksamhet.

Kommittéerna var viktiga när förändringar växte fram. Kommittéerna kunde dels ses som organisationer i sig, dels som arenor där olika organisationer kopplades samman. Kommittéerna tillskapades för att underlätta relationen mellan olika aktörer. Det var ett sätt att ge verk, intresseorganisationer, forskningsorgan och politiker ett gemensamt forum när de löpande kontakterna mellan aktörerna inte ansågs som tillräckliga. Syftet med kommittéerna kunde såväl vara att få till stånd en översyn eller lösa ett konkret problem som att förankra eller förhålla en fråga.

Ytterligare ett viktigt element i nätverken var *internationella organisationer*. Ämbetsverken representerade ofta Sverige i det internationella samarbetet. För patentverket och livsmedelsverket var detta en mycket viktig input till förslag om ändringar i svensk lagstiftning. Myndigheterna stod dessutom ofta — om än i varierande grad — för kontakter med *forskningsorganisationer*. Inom livsmedelskontrollen och arbetarskyddet var t o m akademisk forskning organisatoriskt inordnad i myndigheterna.

Organiserade kontakter är nödvändiga i ett system där förändringar måste förankras hos många aktörer. Ämbetsverkens position i nätverket byggde på den formella positionen. Att ha kontakter med myndigheterna var för andra organisationer ett sätt såväl att skaffa information om förändringar som att påverka förändringarnas inriktning. Ju starkare myndighetens position uppfattades vara desto viktigare blev det att relatera sig till myndigheten. Om myndighetens roll i nätverket försvagades, t ex på grund av departementens agerande, blev detta mindre intressant för organisationerna.

Kopplingarna mellan myndigheter och andra aktörer var olika stabila. Inom arbetsmiljöpolitiken, patentpolitiken och livsmedelskontrollen fanns det t ex väl etablerade rutiner för hur olika organisationer skulle ta del i beslutsprocesser. Inom andra områden var kopplingarna lösare och deltagarna i be-

slutsprocesserna ändrades beroende på frågornas karaktär (jfr Grant Jordan 1981). Invandrarpolitiken och industripolitiken, två nya politikområden, uppvisade lösare och mer tillfälliga relationer. Flera organisationer gick in och ur beslutsprocesserna. Invandrarverket valde ofta från fall till fall vilka organisationer som var viktiga att liera sig med.

Styrning i ett nätverksperspektiv innebär att departementet väljer vilken position myndigheterna skall ha i nätverket. Styrning har också att göra med att välja vilka deltagare som skall vara med i nätet och hur de skall kopplas till varandra, dvs vilka arenor som skall finnas. Ett viktigt val är vilken position departementet själv skall ha i nätet.

Nätverksstyrning

Departementen har genom sin formella position möjlighet att i viss utsträckning välja hur nätverken inom en myndighets verksamhetsområde skall utformas. Att uforma nätverk är en indirekt styrstrategi som tar fasta på att förändra förutsättningarna för verksamheter — inte att *direkt* styra verksamheter. De val som är förknippade med nätverksstyrning gäller deltagare och arenor och hur dessa skall vara kopplade till varandra inom ett verksamhetsområde. Det liknar det som har kallats politisk organisering, dvs förmågan att koppla strömmar av deltagare, problem och lösningar till olika beslutsmöjligheter (Cohen m fl 1972, March och Olsen 1976, Olsen 1978).

Departementen kunde påverka vilka deltagare som skulle finnas inom ett verksamhetsområde, t ex vilka intresseorganisationer som gavs tillgång till beslutsprocesserna: i kommittéer, styrelser, remissomgångar etc. Såväl urvalet av vilka intresseorganisationer som gavs access till beslutsprocesserna som hur dessa kopplades till myndigheterna var viktigt. Departementen definierade också vilka myndigheter som skulle syssla med vilka frågor, t ex bestämde jordbruksdepartementet att djurhygien skulle ses som en lantbruksteknisk och ekonomisk fråga — och hanteras av lantbruksstyrelsen — och inte som en livsmedelshygienisk som det skulle ha blivit om livsmedelsverket hade fått den inom sina domäner.

Departementen påverkade vilka arenor som skulle finnas tillgängliga. Kommittéerna gav organisationer en arena att saluföra problem och lösningar som de uppfattade som viktiga. Invandrarverket kunde t ex driva sina krav genom invandrarutredningen. Genom att i ett kommittébetänkande lansera frågan om svenskundervisning på betald arbetstid kom frågan in i beslutsprocessen. Det var då lätt att i en remissomgång mobilisera stöd för förslaget, och svårare för departementet att stå emot! Kommerskollegieutredningen användes

som en arena för departementstjänstemän att agera för en näringspolitisk myndighet och i förlängningen en sammanslagning av handels- och industri-departementen. Tidigare påstötningar i andra informella kanaler hade stött på patrull i form av finansdepartementet. Nu sökte man ett annat sätt att åter aktualisera frågan. Kommittéer kunde på detta sätt vara arenor för såväl myndigheter och departement som andra organisationer.

Ett viktigt val gällde hur departementen fixerade sin egen position. Departementens sätt att agera inom arbetarskydds- respektive invandrapolitiken — två områden där de ville åstadkomma förändringar — visade två radikalt skilda sätt att göra detta på: att organisera sig ut ur eller att organisera sig in i nätverket.

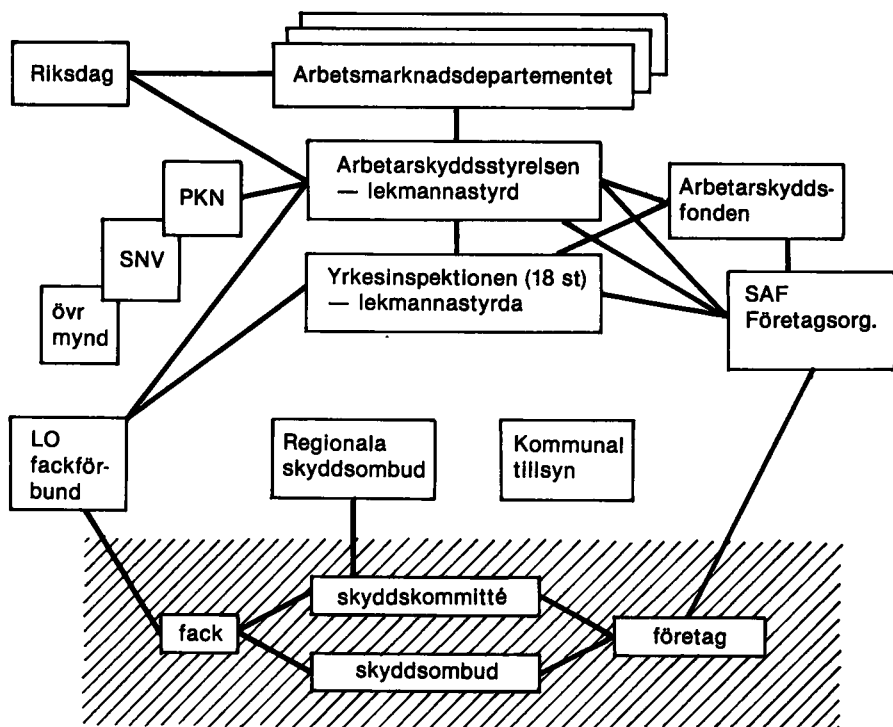
Invandrapolitiken var ett relativt nytt verksamhetsområde. Där valde departementet att agera genom att *organisera in sig i nätverket*. Ett invandrarråd med representanter för intresse- och invandrarorganisationer kopplades till departementet. En forskningsorganisation knöts till departementet. Departementet inrättade en invandrarberedning bl a i syfte att åstadkomma en integration över sektorgränserna, något som verket tidigare utan framgång hade försökt på förvaltningsnivån. Departementet ville själv direkt relatera sig till andra organisationer och tillskapade därför dessa arenor. Samtidigt ville man att invandrarverket skulle ta på sig en mer traditionell myndighetsroll.

Inom arbetarskyddsområdet *organiserade* departementet *sig ut ur nätverket*. Departementet försökte på flera sätt att stärka styrelsens strategiska resurser. Dess rättsliga kompetens vidgades, dess expertkunskap stärktes, bl a med inordnandet av arbetsmedicinska institut i styrelsen. Departementet agerade för att stärka myndigheten i dess relationer till andra organisationer. I och med ramlagstiftningen låg ju ansvaret för arbetarskyddets utformning hos styrelsen och yrkesinspektionen. Konfliktslösandet mellan organiserade intressen skulle ske på förvaltningsnivån. Departementets agerande syftade till att ge verket styrka att klara uppgiften. Departementet använde sedan en lyssnarstrategi gentemot verket.

Nätverksstyrning innebar att departementet kopplade deltagare och arenor till varandra, och därigenom på ett indirekt sätt försökte åstadkomma förändringar. Att styra var inte i första hand att bestämma relationen till sitt verk utan att bestämma hur verket — och departementet — skulle relatera sig till andra aktörer inom verksamhetsområdet. Bruket av ramlagstiftning kunde i ett nätverksperspektiv ses som ett sätt för departementet att göra myndigheten till en arena för konfliktlösande mellan intresseorganisationer. Därigenom fick departementet utrymme att agera inom andra områden. Samtidigt som det hade andra indirekta sätt att styra verket på.

Departement och verk som medparter

Att vidga det organisatoriska perspektivet får flera konsekvenser. Jag skall återigen ta organisationen inom arbetarskyddet som ett exempel. Den kan mycket schematiskt beskrivas på följande sätt:



Figur 10.5: Organisationer inom arbetarskyddsområdet

Det som skulle uppnås var en bättre arbetsmiljö inom det streckade området. Departementet utformade en organisation och ett regelsystem som skulle kunna hantera de problem och konflikter som fanns. Departementet förvissade sig om att det forskades och att forskningen fick genomslag i normeringsarbetet. Styrelsens sanktionsmöjligheter stärktes. Skyddsombudens ställning stärktes. Departementet påverkade de materiella förutsättningarna för att bedriva ett effektivt arbetarskyddsarbete. Dess intresse var inte att styra myndighetens produktion — någon sådan kunde överhuvud taget knappast definieras på ett meningsfullt sätt — utan att se till effekterna av hela samhällsorganisationens agerande.

Förvisso fanns det motsättningar och konflikter inom denna samhällets "arbetarskyddsorganisation", men huvudsakligen inte mellan departement och verk. Departementets styrning av styrelsen fick i detta perspektiv en relativt underordnad betydelse. Förutom arbetarskyddsstyrelsen var även flera andra ämbetsverk djupt invävda i ett samspel med andra aktörer i sina samhällsorganisationer. Det är viktigt att ha i åtanke när intresset fokuseras på relationen mellan departement och verk.

Fram till nu har departement och verk åtminstone implicit betraktats som motparter. Fruktbarheten i detta synsätt kan ifrågasättas. I ett vidare organisatoriskt perspektiv kan myndigheterna inte enbart ses om styrobject utan också som organisationer som tillsammans med departementen skall styra andra delar av samhället. Visst existerade det motsättningar inom de studerade verksamhetsområdena men dessa fanns vanligen inte mellan departement och verk. Dessa två organisationer var två exponenter för samma stat — *medparter i det politiska skeendet*. Dessutom medparter som båda befann sig relativt långt från den verklighet som de förväntades styra.

En rituell kontrollsituation

Såväl departement som verk befann sig på långt avstånd från den verklighet som skulle förändras. Det var inte möjligt att exakt spå effekterna på lokal nivå av de åtgärder som de vidtog. Kunskapen om kausalsamband var liten. Det fanns heller inte särskilt väl utvecklade mått för att t ex ange vare sig vad som var en god arbetsmiljö, en god livsmedelskontroll eller en bra invandrarpolitik. Det var i och för sig inte så att kunskaper om effekterna helt saknades. Olycksfalls- och dödssiffror var i viss mån indikatorer på arbetsmiljöns beskaffenhet, men det var både svårt att få fram tillförlitliga uppgifter om detta och omöjligt att veta exakt vilka åtgärder som hade påverkat dessa siffror. Detta påverkade den möjliga utformningen av departementens styrning.

När verksamhetsmått inte är tillförlitliga och när kausal kunskap saknas får styrning en sk rituell karaktär (Ouchi 1977). Det finns två sätt att ta sig bort från en rituell kontrollsituation: dels att skaffa bättre mått på resultaten av verksamheten, dels att skapa regler som kan ge vägledning för ordnad handling (Jönsson 1982). Det är dock inte säkert att dessa strategier är möjliga ur departementens perspektiv. Om så vore stod de knappast inför en genuint rituell kontrollsituation.

Situationen med ofullständiga mått på utfallet och dålig kunskap om kau-

sala samband var mycket vanlig inom de studerade verksamhetsområdena. Departementen hade dessutom ofta medvetet beskurit sina möjligheter att agera direkt i verkligheten, t ex genom att organisera nätverken och sin position i dessa på ett visst sätt. Jordbruksdepartementet tryckte t ex ner konfliktlösandet inom livsmedelskontrollen för att själv slippa agera och därigenom minskades dess faktiska handlingsutrymme. Departementen agerade i huvudsak genom att försöka påverka personella, organisatoriska, penningmässiga och legala förutsättningar för verksamheten. Sådan institutionell design var dock inte den enda verksamhet som bedrevs av departementen. Departementens och ministrarnas agerande kunde inte enbart förstås på det sättet.

Departementen nöjde sig inte alltid med att försöka förändra förutsättningarna för att bedriva verksamhet, t ex genom nätverksstyrning. De försökte därutöver agera för att via påverkan på enskilda personers och organisationers uppfattningar och föreställningar om vad som var problem, vad som skulle prioriteras etc *indirekt* få till stånd förändringar. En form för detta var det informella utbytet mellan departement och verk. De omfattande informella kontakterna gav en arena för att påverka och övertyga, visserligen inte enbart för departementen. Ett annat sätt var att på mer indirekta sätt försöka åstadkomma förändringar genom att påverka aktörers uppfattningar. Jag skall diskutera användningen av sådana s k symboliska handlingar som styrstrategi.

Symboliska handlingar som styrstrategi

Det som här avses med symbolisk handling är att departementet indirekt försöker åstadkomma förändringar genom att påverka människors kognitiva mönster — dvs deras sätt att i symboler förstå världen — i stället för att direkt försöka påverka verkligheten. Ett motiv för en sådan indirekt styrstrategi är att avståndet till verkligheten och den rituella kontrollsituationen omöjliggör ett direkt agerande. Ett andra motiv är att det, på grund av departementens egna tidigare handlingar, inte går att agera direkt i verkligheten utan att störa en i förväg delegerad ansvarsfördelning. Departementen kan t ex vilja agera i ett specifikt ärende inom ett område där utformningen av politiken i stort är delegerad till förvaltningsnivån.

Det fanns flera exempel på symboliska handlingar. När arbetsmarknadsministern i massmedia talade för ett förbud mot asbest var det ett sätt att indirekt påverka samhällsorganisationens — bl a arbetarskyddsstyrelsens — uppfattning om betydelsen av asbestproblemet, genom att markera hur viktigt ministern tyckte att det var. När statsministern bjöd in invandrarorganisationerna till ett rådslag och när departementet tillsatte en invandrarberedning, var

det primärt olika sätt att markera frågornas dignitet som viktiga samhällsfrågor, inte att dessa åtgärder i sig skulle leda till konkreta förändringar. Att arbetarskyddsstyrelsen fick mer resurser än styrelsen hade äskat var snarare en markering av områdets vikt än en följd av en analys av vilka effekter de extra resurserna skulle få.

Sådana markeringar — sådana symboliska handlingar — kritiseras ibland för att bara utgöra vad en av de intervjuade kallade "politisk kosmetika", dvs handlingar som utförs *i stället för* att verkligen försöka åstadkomma förändringar. Edelman beskrev också politik som en form av symbolisk handling med det enda syftet att påverka och manipulera människors i utgångsläget instabila och icke-konsistenta uppfattningar om vad som var problem, vad politiker ville etc — *inte* att försöka åstadkomma förändringar (Edelman 1971). Jag lägger här inte den betydelsen i begreppet symbolisk handling. Visst kunde syftena ibland vara att duperas eller att anpassa ideologier till en redan befintlig verklighet. Det kan dock också vara så att påverkan på organisationers och människors uppfattningar och föreställningar är det enda möjliga sättet att överhuvud taget åstadkomma förändringar i en rituell kontrollsituation.

Ett sätt att förstå hur departementen kunde vidta initiativtagande strategier inom invandrar- och industripolitik var att ta fasta på initiativens karaktär. Inget av områdena hade någon fast bas i form av ett regelverk som skulle tillämpas. I stället var departementens initiativ inom dessa områden ofta av symbolisk karaktär. Departementet markerade invandrarfrågornas dignitet genom statsministerns Harpsundsmöte, målpreciseringarna i 1975 års proposition, talet om en minoritetspolitik, invandrarrådets koppling till departementet etc. Markeringarna var riktade mot andra organisationer och avsikten var att visa att invandrarfrågorna var framtidsfrågor. Kanske var den invandrar- och minoritetspolitiska propositionen till en del ett sätt att ideologiskt avbilda de föreställningar som hade vuxit fram och kommit att dominera samhällsdebatten. Kanske initiativen med Edelmanns ord i sig syftade till att vara "the end-point of the game".

Hela inrättandet av industriverket kunde delvis betraktas som en symbolisk handling. Det skulle i så fall förklara att verket utelämnades när departementet agerade. I samhället omfattade värden om långsiktighet, planmässighet och integration byggdes genom industriverket in i den formella organisationen, samtidigt som det industripolitiska handlandet präglades av kortsiktighet och ad-hoc-lösningar (Arnold 1937, Meyer och Scott 1983). Propositionstexten om SIND borde i så fall mindre ses som riktlinjer som skulle tillämpas än som ett ideologiskt svar på omvärldens förväntningar. Det var *inrättandet* av verket som i detta fall var viktigt.

Edelmanns teser aktualiserar en diskussion om vilket handlingsutrymme po-

litiker har. Är han/hon ett "offer" som endast måste legitimera det som ändå växer fram på andra håll i samhället? Har han/hon ett utrymme att välja vilka handlingar och vilka förändringar som skall legitimeras? Eller har politikern ett utrymme att själv kunna ta initiativ till förändringar?

Att diskutera symboliska handlingar som ett sätt att indirekt försöka åstadkomma förändringar implicerar att politikerna har ett visst handlingsutrymme. Påverkan på kognitiva mönster får oavsett avsikt effekter i verkligheten! Propositionen om invandrar- och minoritetspolitiken resulterade t ex i aktiviteter på olika nivåer, och i krav på mer direkta insatser från departementets sida. Det var krav som departementet visserligen hade svårt att sedan svara på. Ideologin kanske var ett svar på "verkligheten" men den påverkade i sin tur "verkligheten".

Perspektiv på politisk styrning

När departementens styrning av ämbetsverken skall analyseras är en vanlig utgångspunkt att rada upp ett antal styrformer och deras kvalifikationer (Molin m fl 1979, Lundquist 1977, Andersson m fl 1978). Alternativt analyseras vilken typ av styrning som konstitutionen godkänner (Linde 1982, SOU 1983:39). De empiriska studierna visade att dessa företällningar inte gav någon riktig bild av den styrning som faktiskt ägde rum. Förändringarnas bundenhet, det ömsesidiga beroendet, nätverkens egenskaper och den rituella kontrollsituationen var viktiga utgångspunkter vid en diskussion kring departementens styrning. Såväl styrproblemet som de val som var förknippade med styrning förändrades beroende på vilken utgångspunkt som valdes.

När utgångspunkten togs i förändringarnas bundenhet kunde styrning ses som ett val mellan olika sätt att organisera relationen till sina myndigheter. Ur ett beroendeperspektiv blev styrning en fråga om att öka sitt eget och minska verkens oberoende. Ur ett nätverksperspektiv betraktades styrning som en fråga om att organisera deltagare, relationer och arenor inom ett verksamhetsområde, inklusive verkets och departementets egna positioner. Med utgångspunkt från en rituell kontrollsituation handlade styrning om hur departement och verk tillsammans agerade gentemot andra delar av samhället. Att styra blev att välja mellan att direkt försöka agera i verkligheten, vilket sällan var möjligt, eller att indirekt via informella och symboliska handlingar åstadkomma förändringar.

Perspektivskiftena innebar en successiv vidgning av synfältet — från det re-

I tabellen nedan sammanfattas implikationer av de olika perspektiven:

UTGÅNGSPUNKT FÖR DISKUSSION OM STYRNING	STYRPROBLEMET	VAD KARAKTERISERAR STYRNING?
FÖRÄNDRINGARS BUNDENHET — i tiden — i rummet — i "sig själva"	Hur skall departementet organisera relationen till verket vid förändringar?	Val mellan: — implementeringsstrategi — lyssnarstrategi — delegeringsstrategi — utelämnandestrategi
DET ÖMSESIDIGA BEROENDET — båda parter har strategiska resurser	Hur skall departementet påverka beroendeförhållandena?	Agerande för att: — stärka sitt eget oberoende — öka verkets beroende — ändra prioriteringar
NÄTVERKEN EGENSKAPER — departement och verk i sina organisatoriska sammanhang	Hur skall departementet utforma hela nätverket inom ett verksamhetsområde?	Val mellan: — deltagare, arenor och hur de skall vara kopplade till varandra — verkets och departementets position i nätverket
DEN RITUELLA KONTROLLSITUATIONEN — dåliga mått på verksamhetens resultat — dålig kunskap om samband åtgärd — effekt	Hur skall departement och verk agera tillsammans i en rituell kontrollsituation?	Indirekt agerande — informellt eller symboliskt — för att få till stånd förändringar

Figur 10.6 Departementens styrning av ämbetsverken: utgångspunkter, styrproblem styrkaraktistika

lativt snäva som såg till egenskaper hos två organisationer till ett öppet där egenskaper hos en hel samhällssektor beaktades. De olika perspektiven skall ses som komplementära. Att styra kunde såväl vara att stärka sitt oberoende, organisera sin position i förändringsprocesser, utforma nätverket på ett visst sätt som att göra symboliska markeringar. Relationen inom arbetarskyddet visade hur de olika perspektiven kompletterade varandra. Under 60-talet karakteriserades departement-verksrelationen av delegering. Styrelsen fick sköta sig själv. När departementet ville agera för förändringar hade det under en mycket kort period initiativet inom området. Departementet övergick sedan

till en aktiv lyssnarstrategi. Såväl egenskaper hos förändringarna som de strategiska resurser som arbetarskyddsstyrelsen hade försvårade en permanent aktiv departementsroll. Någon sådan eftersträvades heller aldrig.

Departementet delegerade utformningen av arbetsmiljöpolitiken till styrelsen. Samtidigt påverkade departementet det dagliga arbetet genom att koppla såväl arbetsgivarnas som arbetarnas organisationer till styrelsen. Genom att utforma nätverket styrdes inriktningen av arbetet. Departementet avsåg sig därigenom möjligheten att själv direkt gå in och styra föreskriftsarbetet. När man så önskade kunde man dock i sin lyssnarroll underhand diskutera aktuella frågor med styrelsen. Departementet och främst ministern kunde också genom symboliska handlingar, t ex uttalanden i massmedia, indirekt verka för förändringar.

På detta sätt kompletterade de fyra utgångspunkterna varandra. Möjligen kan de ses sekventiellt. När departementet på ett varaktigt sätt hade bestämt nätverket inom hela området inklusive sin egen position kanske informell påverkan och symboliska handlingar var kvar som enda alternativ. Såvitt departementet från grunden inte ville förändra hela den struktur som hade byggts upp.

De modeller som perspektiven bygger på gör det lättare att förstå den styrning som faktiskt förekom. Ambitionen var därutöver att visa att departementen medvetet kunde välja och välja bort styrstrategier. Syftet var således både att försöka förstå innebörden i den styrning som förekom och att visa att det fanns alternativ. Visst fanns det avgörande restriktioner för vad ett departement kunde göra. I föregående kapitel visades att centralitet t ex kunde tvinga departementet att ta tag i vissa frågor. De olika styralternativen blev heller inte fullständigt analyserade t ex vad avsåg i vilka situationer de var möjliga, hur de kunde kombineras i tid och rum, vilka "motstrategier" de kunde möta etc. Ambitionen med detta avsnitt var brett — inte djupt — dvs att visa på möjliga alternativ. Ändå visade de empiriska studierna att departementen hade ett utrymme att välja.

11. Ansvar — ambition — konstitution: några avslutande synpunkter

Jag skall i detta avslutande kapitel knyta ihop en del lösa trådar. Departementen kan beroende på vilka styrambitioner de har riskera att antingen överbelastas eller få svårt att legitimera sig. Jag skall först diskutera hur departementen, genom att delegera ansvar, kan undvika dessa risker. Därefter anknyter jag till debatten om vad ett system med ministerstyre skulle kunna innebära för departementens styrning. Min poäng är att föreställningen om verkens konstitutionellt sett stora självständighet mera underlättar än hindrar departement som vill styra.

Mellan överbelastning och illegitimitet

Regeringen har det formella ansvaret för förvaltningsverksamheten. I praktiken får varje minister ofta sköta sitt eget område. Med de växande styrambitionerna i samhället har regeringens ansvarstagande ökat. Politiker har fått ta ansvar för förändringar inom helt nya verksamhetsområden. De får med eller mot sin vilja ta ansvar för en allt större del av samhällsutvecklingen. Det betyder inte nödvändigtvis att regeringen har ambitioner att styra förändringar inom alla områden. Ansvaret kan vara kombinerat med varierande styrambitioner, och med varierande möjligheter att styra.

Det har länge funnits en stark tilltro till möjligheten att centralt styra samhällsliga processer. Starka organiserade intressen trycker på för att få departementen att agera. Ett sätt att hantera ansvaret är att försöka leva upp till idealmodellernas höga styrambitioner, dvs att försöka kombinera mycket ansvar med mycket inflytande. Dessa höga styrambitioner kan leda till att departementen tar till sig så mycket frågor att de får svårt att arbeta med det som de verkligen anser vara viktigt. Att försöka kombinera mycket ansvar med höga styrambitioner kan leda till en *överbelastning av den politiska nivån*.

Ett annat sätt att agera för departementen är att enbart ta ansvar för förändringar som växer fram nerifrån, dvs att inte försöka ta egna initiativ. Kanske är det den mest "bekväma" modellen om departementen enbart eftersträvar förändringar. De kan visa att något händer. Det är dock tveksamt, åtminstone på längre sikt, om det politiska systemet kan motivera sin existens enbart på detta sätt. Dess legitimitet kräver att de värderingar och krav som finns i samhället i viss utsträckning omvandlas till verksamhet. Att kombinera mycket ansvar med låga styrambitioner kan leda till att *systemet får svårt att motivera sin existens*.

Alltför höga styrambitioner kan leda till överbelastning av den politiska nivån; alltför låga kan leda till en legitimitetskris. Hur kan då departementen agera för att undvika dessa båda oönskade tillstånd? En utgångspunkt är att mängden ansvar inte en gång för alla är given. Ansvar kan delegeras. Departementen agerade i praktiken ofta genom att delegera ansvar till förvaltningsnivån. De gjorde dessutom detta utan att helt ge avkall på sina ambitioner att styra.

Departementen styrde inte ämbetsverken genom budget och lagregler. I stället tycktes ansvarsfördelningen mellan departement och verk definieras i budgetdokument och regler. Ramlagstiftning gjorde det t ex möjligt att trycka ner ansvar till förvaltningsnivån. Budgeten var ofta ett sätt att fixera en ram medan uppgiften att fylla den ramen med innehåll delegerades till ämbetsverket. Departementen avsåg sig därigenom inte sina styrambitioner, men de använde andra styrstrategier än regelutformning och penningstilldelning: nätverksstyrning, informella kontakter, symboliska handlingar etc.

Departementen använde indirekta styrstrategier för att inte äventyra den i förväg preciserade ansvarsfördelningen. Vanligen delegerade departementet ansvar inom ett helt ärendeområde, t ex arbetarskydd, samtidigt som de agerade informellt och/eller symboliskt i specifika ärenden, t ex asbest. De indirekta styrstrategierna gjorde det möjligt att agera i specifika ärenden utan att sätta hela ansvarsfördelningen ur spel. Självfallet påverkades styrningens precision av att relativt indirekta styrstrategier utnyttjades.

När ansvarstagandet precis som styrambitionerna ses som en variabel blir det lättare för departementet att manövrera. Delegerings- och lyssnarstrategier blir alternativa sätt att undgå risker för såväl överbelastning som illegitimitet. Genom informella och symboliska styrstrategier kan det dessutom bli möjligt att behålla styrambitioner och ändå undvika överbelastning, eftersom dessa inte kräver så mycket personella insatser. På samma sätt kan symboliska, eller t o m manipulativa, strategier vara ett sätt att ge intryck av att man har inflytande över det som man ges ansvar för, utan att så egentligen är fallet.

Diskussionen kring möjligheten att delegera ansvar leder fram till det som länge har varit en kärnfråga i den svenska debatten: den unika självständighet som ämbetsverken enligt konstitutionen sägs åtnjuta. Frågan är dock i vilken utsträckning regeringsformens regler hindrar departement som vill styra. Vilka är egentligen de viktigaste effekterna av det svenska konstitutionella systemet?

Vem älskar regeringsformen?

Distinktionen mellan politiska och administrativa frågor har sanktionerat tudelningen mellan departement och verk. De empiriska studierna visade att det inte alltid så lätt gick att avgöra om en fråga är "politisk" eller "administrativ". Ministrar agerade i "administrativa" frågor. Hela verksamhetsområden blev "politiska". Vad som var "politiskt" eller "administrativt" var en fråga om vem som bedömde det. Det var omöjligt att *a priori* på basis av frågornas karaktär dra en skiljelinje mellan departement och verk.

Visst måste politiker utgå ifrån en uppfattning om vad som är viktigt och mindre viktigt. Det gjorde de också, men den gränsen kan aldrig göras särskilt skarp. *Styrning förutsätter istället en förmåga att definiera frågors dignitet.* Det synsättet är ett grundskott mot en alltför strikt tudelning mellan politik och administration. Ett viktigt element i styrningen är att kunna flytta frågor mellan nivåer: både att lyfta upp frågor till departementsnivån och att föra ner eller "trycka ner" frågor till verksnivån. Det förutsätter att mängden ansvar åtminstone i viss utsträckning är varierbar för departementen.

Att lyfta upp frågor brukade inte vara svårt. Den formella positionen gav goda möjligheter att agera när man så ville, låt vara att departementen sällan kunde göra annat än att påverka förutsättningarna för andra agerande (självfallet åstadkoms ingen styrning enbart genom att departementet tog frågor till sig). Departementen hade det betydligt svårare att hålla frågor ifrån sig. Det visade de empiriska studierna. Organiserade intressen kunde ibland "tvinga" ett departement såväl att ta till sig frågor som att hindra att de gjorde sig av med dem.

Ramlagstiftning och budget utgjorde två arenor för departementen där ansvar kunde delegeras. Den sedvanerätt som sägs ge ämbetsverken stor självständighet fungerade understödjande för detta syfte. Departementen kunde med dess hjälp trycka ner frågor till förvaltningsmyndigheterna. Kanske är den viktigaste effekten av *den svenska konstitutionella modellen* inte att den

hindrar departementens styrning, utan att den tvärtom *underlättar för departementen att styra inom de områden där de själva vill styra*.

Styrningen förutsätter en förmåga att definiera frågors dignitet. Ett departement varken kan eller vill styra alla verksamheter. Styrambitionerna varierar från område till område, från ett år till ett annat etc. Departementens förmåga att ta till sig frågor överstiger långt förmågan att hålla frågor ifrån sig. Ett av de sätt departementen har att hålla frågor ifrån sig är att hänvisa till verkens konstitutionellt sett självständiga ställning. Föreställningen om ämbetsverkens självständighet kan, oavsett vilket konstitutionellt stöd den egentligen har, vara positiv för departementens möjligheter att styra.

Att plädera för ministerstyre som ett sätt att förstärka regeringens styrning av ämbetsverken är därför inte särskilt välbetänkt. Kanske skulle införandet av ett ministerstyrelsesystem ta ifrån regeringen det främsta medel som det idag har för att definiera var frågor skall hanteras, och göra det utan att ge särskilt mycket annat i utbyte! Att reducera ansvar med hjälp av föreställningen om ämbetsverkens självständighet kan vara ett sätt för departementen att manövrera bort från risker för både överbelastning och illegitimitet.

På spaning efter makten — fortsatt forska!

Den här studien kretsade kring departement och verk — två mäktiga samhällsaktörer. Departementens styrning av ämbetsverken analyserades. Ambitionen var därigenom att fylla en kunskapslucka när det gällde dessa organisationers agerande i praktiken. Projektet tog sin utgångspunkt i vissa etablerade föreställningar eller myter. Eftersom dessa mer bygger på doktrin än på empirisk forskning är risken stor att slå in öppna dörrar. Likväl tror jag, bl a på basis av erfarenhet från intervjuandet, att det fortfarande finns starka skäl att vädra i garderoberna.

Projektet startade teoretiskt i statsvetenskap. Det landade i organisations-teori. Det är, tror jag, en följd av att statsvetenskaplig teoribildning i stor utsträckning har försummat organisationsnivån. Föregående kapitel, den skissartade ansatsen till trots, visar att det kan finnas mycket att vinna på att använda organisationsteori även för studier av verksamheter som skall kunna styras av demokratiskt valda politiker.

Ansatsen i detta projekt var bred. Kanske har översiktligheten alltför ofta gått ut över detaljanalysen. Mycket av analyserna kan mer ses som försök att begripa komplicerade fenomen och uppslag till fortsatt forskning än som fär-

diga resultat. Jag skall nedan kortfattat skissera vad jag anser vara några särskilt angelägna områden för fortsatt forskning.

Departementen hade i viss utsträckning och under vissa förutsättningar ett handlingsutrymme och kunde styra inom sina områden. Departementen är dock även om de leds av politiker i huvudsak befolkade av tjänstemän. Vilka som tog initiativ och agerade inom departementen analyserades inte. *Regeringsarbetet i och mellan departement* är ett försummat forskningsområde. Population av f n ministrar och ex-politruker är annars såpass stor att den t o m lämpar sig för statistisk inferens. Det är t ex egendomligt att både *finansdepartementet*, en organisation som är omgärdad av så många myter, och hela *regeringskansliets budgetarbete* är såpass utforskat.

Budgetdokumenten var viktiga bl a på grund av de symboliska funktioner som de hade. Att ha ett rationellt beslutsunderlag var ett sätt att visa att det var kloka beslut som fattades, i linje med synsättet att *organisationers legitimitet* bygger på dess förmåga att avbilda i samhället omfattade värderingar. Det vore intressant att jämföra statens organisationer med stora privata företag för att utröna om inte *ekonomisystem* kan ha precis samma symboliska funktioner hos dessa. Alla stora organisationer har kanske samma behov av att i sin formella struktur avspegla dominerande värderingar, även om dessa är mycket löst kopplade till organisationernas handlande.

I projektet utvecklades olika sätt att förstå vad styrning kan innebära i ett specifikt institutionellt sammanhang. Det finns skäl att gå vidare i analysen av *styrning*, både på teoretisk och empirisk nivå. Jag tror att det behövs kunskaper om vad t ex nätverkens egenskaper och den rituella kontrollsituationen betyder för innebörden i styrning. Det är också viktigt att noggrannare analysera förutsättningarna för de olika styrstrategierna: implementering, lyssnande, delegering och utelämnande. Finns det likartade mönster inom olika verksamhetsområden för hur styrstrategier förändras över en längre tidsperiod?

Det är också angeläget att studera *kopplingen mellan intresseorganisationer och förvaltning*. Här finns en svensk forskningstradition, men ändå bör mer kunna göras i det land som internationellt brukar beskrivas som starkt korporativistiskt. Det är angeläget att studera regeringars och myndigheters motiv för att engagera vissa intresseorganisationer (men inte andra) i vissa processer (men inte i andra). Lika angeläget är det att kartlägga vad som bestämmer intresseorganisationernas vilja (eller ovilja) att gå in i den kontinuerliga politiska processen — i kommittéer, styrelser, referensgrupper etc.

Ytterligare ett viktigt forskningsområde är hur departementens styrning — och *styrning* generellt — påverkas i *en stagnerande ekonomi*. I studien märktes ökade ekonomiska påfrestningar i slutet av 70- och i början av 80-talet. Budgetprocessen höll eventuellt på att förändras. Kommer balansen mellan

budgetarbetets instrumentella och dess symboliska funktioner att förändras? I vilken utsträckning innefattar förvaltningens åtaganden även att ta fram underlag för nedskärningar och omprioriteringar av den egna verksamheten? Hur påverkas förvaltningens följsamhet i ett läge med minskande resurser?

Detta är några viktiga framtida forskningsområden. Det behövs såväl verklighetsbeskrivningar som teoretiska analyser. Vad som saknas idag är ofta teoretiska analyser som baserar sig på systematiska empiriska studier. Enstaka fallstudier redovisas utan att dessa varken relateras till andra fall eller till den teoretiska nivån. Statens roll i samhället analyseras på behörigt avstånd från något som ens liknar en svensk verklighet. Kan en fruktbar koppling mellan teori och empiri komma till stånd kanske det någon gång går att ge ut en bok med titeln "Hur Sverige styres", med ett innehåll som åtminstone någorlunda kan hålla vad titeln lovar. Så fortsatt forska!!!

English summary

Central political institutions are held responsible for and have taken responsibility for a great deal of what happens in society. New areas have been claimed by the political system. Ministers are called on in cases which would have been definitely considered outside their sphere some decades ago. Even though the *ambitions to control* have been substantial previously (the democratic model presupposes that control should take place), these ambitions have been further enlarged.

Increasing ambitions to control have not always been followed by a corresponding increase in the potentials for control. On the contrary, control from the central level seems to have become more and more complicated. The mechanical process of the ideal democratic model has frequently been questioned. Several parallel tendencies have led to doubts about the central level's *capacity to control*: for instance increased organizational complexity, development of a "negotiated economy", strong sectoral interests and a stagnating economy.

The intersections between ministries and central boards in Sweden constitute the dividing line between the political and the administrative level. Constitutionally, this is the boundary between democratic and bureaucratic organizations. It is also of special interest since the constitution, or at least the constitutional tradition in Sweden, guarantees a considerable degree of independence to the boards vis-à-vis their ministries. Due to these constitutional arrangements, the issue of control becomes even more interesting. How are central boards controlled by ministries? What is the meaning of control in this connection?

The purpose of the study is to analyse ministerial control over central boards. The analysis is based on empirical material describing the relations between ministries and boards during important changes in six policy sectors: work environment, industrial policy, policy towards foreigners in Sweden, immigration policy, food control and patent policy. The empirical investigations is presented in six case-studies (Chapters 3—8). In these cases, I describe the role and the influence of the organizations in the policy-formation phase.

There are several important pre-conceptions or myths about how boards are

and how they should be controlled. Textbooks on public administration stress the importance of laws and regulations, the formulation of goals, budgetary control etc. An analysis of the empirical material in this context (the theme of Chapter 9) gives, however, a very pessimistic picture regarding the potentials for control. Rules are worked out by administrative agencies. Goals are not used for control purposes. The budgetary process is seldom important as an arena where changes are considered. The budgetary process and budget documents often perform symbolic rather than instrumental functions.

Traditional concepts of control do not survive an empirical confrontation. This can be interpreted in at least two clearly different ways. The first is that political institutions are in a situation which is totally out of control. To make this interpretation may, though, be to overemphasize the importance of the traditional myths. The second interpretation is that traditional concepts are not appropriate for an understanding of what control actually look like in a modern society. These traditional concepts have been developed for a more-stable and less complex public organization. They have furthermore been developed for normative purposes, not with the aim of describing what is really going on.

How then can ministerial control, and control of complex organizations in general, be comprehended? Four different perspectives on control are outlined in Chapter 10. These perspectives — or rather these four starting points — lead to different conclusions regarding both the formulation of the control problem and what kind of choices control could be associated with:

Starting points for a discussion on control	The control problem	Characteristics of control
Restraints in change processes — in time — in space — in “themselves”	How to organize ministry-boards connections in change processes	Different strategies: — “implementation strategy” — “listener-strategy” — “delegation strategy” — “omission strategy”
Situation of mutual dependence — both organizations have strategic resources	How to shape conditions of dependence	Different actions: — increase own independence — increase the board’s dependence — change priorities

Starting points for a discussion on control	The control problem	Characteristics of control
Network characteristics — position of the organizations in a wider organizational context	How to design networks in a policy area	Different ways of: — choosing actors, arenas and the links between them — design ministry's own position, i.e. to be in the network or outside the network
Ritual control situation — bad measures of performance — bad causal knowledge	How to act jointly in a ritual control situation	Different indirect actions in order to achieve changes — informal actions — symbolic actions

It is easier to understand the meaning of control when proceeding from these points of departure. Strategies and actions connected with each perspective should not be viewed as substitutes. On the contrary, they complement each other. For instance, if a ministry designs permanent networks in a policy sector in order to delegate conflict-resolution to a lower level, informal and symbolic actions may be the only alternatives left available.

In a famous article, "Politics as a vocation", Max Weber stated that politics takes both passion and perspective. The purpose of Chapter 10 is to open a discussion about control in this specific institutional context, to widen perspectives. Knowledge about how control is exercised in practice may make it possible for politicians to gain a better understanding of their role, thereby increasing their abilities and possibilities to act as politicians. This is always provided, of course, that the passion is still alive.

Referenser

- Abrahamsson, Bengt, 1982, Organisationsteori. Om byråkrati, administration och självstyre. Tredje upplagan. Almqvist & Wiksell.
- Albrow, Martin, 1972, Byråkrati. Historia, teori, praktik. Wahlström & Widstrand.
- Almond, G.A., — Powell, G.B., 1966, Comparative Politics. Little, Brown & Co.
- Amná, Erik, 1981, Planhushållning i den offentliga sektorn? Budgetdialogen mellan regering och förvaltning under efterkrigstiden. Norstedts.
- Andersson, Simon — Mellbourn, Anders — Skogö, Ingemar, 1978, Myndigheten i samhället. Liber
- Anthony, Robert N., 1965, Planning and Control Systems. A Framework for Analysis. Harvard University.
- Anton, Thomas J., 1980, Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden. Martinus Nijhoff.
- Arnold, Thurman W., 1937, The Folklore of Capitalism. Yale University Press.
- Benson, J. Kenneth, 1975, The Interorganizational Network as a Political Economy. *Administrative Science Quarterly*, vol 20, sid. 229—249.
- Birgersson, Bengt-Ove — Westerståhl, Jörgen, 1979, Den svenska folkstyrelsen. Liber.
- Blau, P.M., 1964, Exchange and Power in Social Life, Wiley.
- Blondel, Jean, 1972, Comparing Political Systems. Praeger Publishers.
- Borg, Anders — Larsson, Torbjörn, 1980, Regeringskansliets roll och funktion. Statsvetenskapliga Institutionen vid Stockholms Universitet, rapport 1980:1.
- Braybrooke, D. — Lindblom, C.E., 1963, A Strategy of Decision. Free Press.
- Bretschneider, Alfred, 1983, Att styra en statlig myndighet. EFI.
- Brunsson, Nils — Jönsson, Sten, 1979, Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken. Liber.
- Brunsson, Nils, 1981, Politik och administration. Utveckling och drivkrafter i en politiskt sammansatt organisation. Liber.
- Brunsson, Nils — Rombach, Björn, 1982, Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation. Doxa Ekonomi.

- Burns, T. — Stalker, G.M., 1961, *The Management of Innovation*. Tavistock Publications.
- Carr, E.H., 1961, *What is History?* Penguin.
- Christoffersson, Ulf — Molin, Björn — Månsson, Lennart — Strömberg, Lars, 1972, *Byråkrati och politik. En studie av den svenska statstjänstemannakåren*. Bonniers.
- Cohen, M.D. — March, J.G. — Olsen, J.P., 1972, A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, sid. 1—25.
- Crecine, J., 1969, *Governmental Problem-Solving: A Computer Simulation Model of Municipal Budgeting*. Rand McNally.
- Crozier, Michel, 1964, *The Bureaucratic Phenomenon*. University of Chicago Press.
- Czarniawska, Barbara, 1984, *Oscillating between Autonomy and Control: The Polish Economy 1946—81*. Arbetslivscentrum.
- Dahl, Robert A., 1957, The Concept of Power. *Behavioural Science*, vol 2, sid. 201—215.
- Dahl, Robert A., 1976, *Modern Political Analysis*. Prentice Hall, third ed.
- Danziger, James N., 1978, *Making Budgets. Public Resource Allocation*. Sage.
- Downs, Anthony, 1967, *Inside Bureaucracy*. Little, Brown and Co.
- Dunbar, Roger L.M., 1981, *Designs for Organizational Control*. Ur Nystrom, Paul C. — Starbuck, William H. (ed), *Handbook of Organizational Design*. Oxford University Press.
- Edelman, Murray, 1971, *Politics as Symbolic Action*. Academic Press.
- Egeberg, M. — Olsen, J.P. — Sætren, H., 1978, *Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat*. Ur Olsen, J.P. (red), *Politisk Organisering*. Universitetsforlaget.
- Elvander, Nils, 1966, Regeringsmakt och byråkrati. *Tiden*, årgång 58, sid. 396—401.
- Emerson, Richard M., 1962, Power-Dependence Relations. *American Sociological Review*, vol. 27, sid. 31—40.
- Esping, Hans, 1977, *Förvaltning — Förändring — Framtid*. Sekretariatet för framtidsstudier.
- Feldman, Martha S. — March, James G., 1981, Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, sid. 171—186.
- Fenno, Richard F., 1966, *The Power of the Purse. Appropriations Politics in Congress*. Little, Brown and Company.

- Gergen, Kenneth J., 1968, Methodology in the Study of Policy Formation. Ur Bauer-Gergen (ed), The Study of Policy Formation. Free Press.
- Gerth, H.H. — Mills C.W. (ed), 1948, From Max Weber: Essays in Sociology. Routledge & Kegan Paul.
- Grant Jordan, A., 1981, Iron Triangles, Woolly Corporatism, or Elastic Nets: Images of the Policy Process. *Journal of Public Policy* vol. 1 sid. 95—123.
- van Gunsteren, Herman R., 1976, The Quest for Control. A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs. Wiley.
- Hage, Jerold, 1974, Communications and Organizational Control. Wiley.
- Hall, Richard H., 1972, Organizations: Structure and Process. Prentice Hall.
- Hammarqvist, Karl-Olof — Håkansson, Håkan — Mattsson, Lars-Gunnar, 1982, Marknadsföring för konkurrenskraft. Liber.
- Hanf, Kenneth — Scharpf, Fritz (ed), 1978, Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control. Sage.
- Heckscher, Gunnar, 1952, Svensk statsförvaltning i arbete. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Heclo, Hugh — Wildavsky, Aaron, 1981, The Private Government of Public Money. MacMillan Press sec.ed.
- Hernes, Gudmund (ed), 1978, Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon. Universitetsforlaget.
- Hogwood, Brian W. — Peters B. Guy, 1982, The Dynamics of Policy Change: Policy Succession. *Policy Sciences*, vol. 14, sid. 225—245.
- Hägg, Ingemund — Johansson, Jan, (ed), 1982, Företag i nätverk. SNS.
- Jacobsson, Bengt, 1980, Budgethandboken, EFI stencil.
- Janowitz, Morris, 1959, Changing Pattern of Organizational Authority. *Administrative Science Quarterly*, vol. 3, sid. 473—493.
- Johannesson, Bengt, 1980, De fristående organen. Stencil. Statsvetenskapliga institutionen. Lunds universitet.
- Jönsson, Sten — Lundin, Rolf, 1976, Kommunal budgetering under stark resursbegränsning. FE-rapport 63, Göteborgs universitet.
- Jönsson, Sten, 1982, A City Administration Facing Stagnation. Political Organization and Action in Gothenburg. Swedish Council for Building Research.
- Katz, D. — Kahn, R.L., 1978, The Social Psychology of Organizations. Revised edition. John Wiley and Sons.
- Kickert, Walter J.M., 1983, Limits of administration and networks. Paper presented for the 6th EGOS Colloquium in Florence.
- Lawrence, P.R. — Lorsch, J.W., 1967, Organization and Environment. Harvard University Press.

- Leijon, Svante — Lundin, Rolf A. — Persson, Ulf, 1984, Förvaltandets förändring. Doxa Ekonomi.
- Leloup, Lance T. — Moreland, William B., 1978, Agency Strategies and Executive: The Hidden Politics of Budgeting. *Public Administration Review*, vol. 38, sid. 232—239.
- Lindblom, Charles, 1959, The Science of 'Muddling Through'. *Public Administration Review*, vol. 19, sid. 79—88.
- Lindblom, C.E. — Cohen, D.K., 1979, Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving. Yale University Press.
- Linde, Claes, 1982, Departement och verk. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm universitet.
- Lukes, S., 1974, Power: A Radical View. Macmillan.
- Lundberg, Lars, 1982, Från lag till arbetsmiljö. Liber.
- Lundin, Rolf A., 1983, Organisationsekonomin och dess ansikten. FE-publication nr. 54, Umeå universitet.
- Lundquist, Lennart, 1977, Förvaltningen i det politiska systemet. Studentlitteratur.
- Lundqvist, Lennart J., 1980, The Hare and the Tortoise. Clean Air Policies in the United States and Sweden. The University of Michigan Press.
- March, James G. — Simon, Herbert A., 1958, Organizations. John Wiley and Sons.
- March, James G. — Olsen, Johan P., 1976, Ambiguity and Choice in Organizations. Universitetsforlaget.
- Mellbourn, Anders, 1979, Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän. Liber.
- Meyer, John W. — Rowan, Brian, 1977, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83, sid 340—363.
- Meyer, John W. — Scott, W. Richard, 1983, Organizational Environments. Ritual and Rationality. Sage.
- Miles, Matthew B., 1979, Qualitative Data as Attractive Nuisance: The Problem of Analysis. *Administrative Science Quarterly*, vol. 24, sid. 590—601.
- Mintzberg, Henry, 1983, Power In and Around Organizations. Prentice Hall.
- Molin, Björn — Månsson, Lennart — Strömberg, Lars, 1979, Offentlig förvaltning. Bonniers.
- Natchez, Peter B. — Bupp, Irvin C., 1973, Policy and Priority in the Budgetary Process. *American Political Science Review*, vol. 67, nr. 3.
- Neustadt, Richard E., 1965, Presidentens makt. Aldus.
- Normann, Richard, 1976, På spaning efter en metodologi. SIAR.

- Novick, David (ed), 1973, Current Practice in Program Budgeting. Heinemann.
- Olsen, Johan P., 1970, Local Budgeting: Decision Making or a Ritual Act? *Scandinavian Political Studies*, vol. 5, sid. 85—118.
- Olsen, Johan P. (red), 1978, Politisk organisering. Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P., 1983, Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State. Universitetsforlaget.
- Oskamp, S., 1965, Overconfidence in Case-study Judgements. *Journal of Consulting Psychology*, vol. 29, sid. 261—265.
- Ouchi, William G., 1977, The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control. *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, sid. 95—113.
- Perrow, Charles, 1967, A Framework for the Comparative Analysis of Organizations. *American Sociological Review*, vol. 32, sid. 194—208.
- Pfeffer, Jeffrey — Salancik, Gerald R., 1978, The External Control of Organizations. Harper & Row.
- Pfeffer, Jeffrey, 1981, Power in Organizations. Pitman Publishing Company.
- Pressman, J. — Wildavsky A., 1973, Implementation. University of California Press.
- Rourke, Francis E., 1976, Bureaucracy, Politics and Public Policy. Second edition. Little, Brown and Company.
- Ruin, Olof, 1982, Svensk politisk stil: att komma överens och tänka efter före. Ur Arvedson m fl (red), Land i olag. SNS.
- Rylander, Staffan, 1969, Om demokrati och statsförvaltning. Ur Hessler (red), Idéer och ideologier. Uppsala universitet.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1983, Extraordinära investeringsbeslut i kommuner. Uppsats presenterad vid de Nordiska Handelshögskolornas Företags-ekonomiska konferens i Köpenhamn. Umeå universitet.
- Scharpf, Fritz W.; 1978, Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives. Ur Hanf — Scharpf (ed), Interorganizational Policy Making. Sage.
- Schatzman, L. — Strauss, A.L., 1973, Field Research: Strategies for a Natural Sociology. Prentice Hall.
- Schuman, David, 1976, Bureaucracies, Organizations and Administration. A Political Primer. MacMillan.
- Selznick, Philip, 1957, Leadership in Administration. Raw, Peterson & Co.
- Simon, Herbert A., 1957, Administrative Behaviour. Second edition. Free Press.

- Simon, Herbert A., 1960, *The New Science of Management Decision*. Harper & Row.
- Sorenson, T.C., 1963, *Decision-Making in the White House*. Columbia University Press.
- SOU 1967:11. Programbudgetering. Betänkande av programbudgetutredningen.
- SOU 1983:39. Politisk styrning — administrativ självständighet. Betänkande av förvaltningsutredningen.
- Statskontoret, 1974, *Statsförvaltningen planerar*. Liber.
- Stevrin, Peter, 1974, *Samhällsstyrning*, Stockholm.
- Tarschys, Daniel, 1978, *Den offentliga revolutionen*. Liber.
- Thompson, J.D., 1967, *Organizations in Action*. McGraw-Hill.
- Thorburn, Thomas, 1974, *Förvaltningsekonomi*. Prisma.
- Valdelin, Jan, 1974, *Produktutveckling och marknadsföring*. EFI.
- Weber, Max, 1948. Referenser till Weber (1948) syftar på Gerth-Mills (ed), 1948, *From Max Weber: Essays in Sociology*. Routledge & Kegan Paul.
- Weber, Max, 1968, *The Theory of Social and Economic Organization*. The Free Press.
- Wennerberg, Ulf, 1978, *Lekmannastyrelserna — gisslan eller argusöga*. Ur Tarschys (red), *Vem håller i rodret?* Liber.
- Wildavsky, Aaron, 1974, *The Politics of the Budgetary Process*. Second edition. Little, Brown and Co.
- Wildavsky, Aaron, 1975, *Budgeting, A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Little, Brown and Co.
- Wilenski, Harold L., 1981, *Democratic Corporatism, Consensus and Social Policy*. Ur *The Welfare State in Crisis* (ed). OECD.
- Yin, Robert K., 1981a, *The Case Study Crisis: Some Answers*. *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, sid. 58—65.
- Yin, Robert K., 1981b, *The Case Study as a Serious Research Strategy*. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 3, s. 97—114.
- Zajonc, Robert B., 1960, *The Process of Cognitive Tuning in Communication*. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, vol. 61, s. 159—167.
- Zeleny, Milan, 1979, *Intuition — its Failures and Merits*. Ur Persson, Bo (ed), *Surviving Failures*. Almqvist & Wiksell International.
- Zuckerman, Harriet, 1972, *Interviewing and Ultra-Elite*. *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, sid. 159—175.
- Östman, Lars, 1977, *Styrning med redovisningsmått*. EFI.

