

Samverkan eller korporatism?

- En intervjustudie över intresseorganisationers utbyte med svensk förvaltning

Henrik Karlsson

Uppsala Universitet
Statsvetenskapliga institutionen
Kandidatuppsats i Statskunskap
Handledare: PerOla Öberg
Februari 2013



UPPSALA
UNIVERSITET

I. Förord

Författaren till denna uppsats vill rikta ett tack till alla de representanter för intresseorganisationer och tjänstemän vid svenska myndigheter som har ställt upp med tid och kunskap för att möjliggöra arbetet. De totalt tolv intervjuer som genomförts möjliggjordes alla tack vare att de tillfrågade ställde upp under arbetstid och svarade på frågor kring det egna arbetet. Det har varit min fulla intention att återge allting på ett så vetenskapligt korrekt och objektivt sett som möjligt, även om en kvalitativ analys självklart medför att det ibland är svårt.

Ett stort tack utgår även till min handledare vid Uppsala Universitet, PerOla Öberg. Han har varit ett ständigt bollplank, bistått med materiel och utrustning samt haft tålamod och svarat på frågor när arbetet stundtals gått långsamt. Ett tack utgår även till Viktor Gustafsson för bra synpunkter kring upplägg och redovisning av resultat i arbetets slutskede. Eventuellt kvarvarande fel i uppsatsen är mina egna.

- *Henrik Karlsson*

II. Lista över förkortningar

AF	Arbetsförmedlingen
Bygg	Sveriges Byggindustrier
GD	Generaldirektör
IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
KemI	Kemikalieinspektionen
KTF	Kemisk-Tekniska Leverantörsförbundet
LO	Landsorganisationen
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SAF	Svenska Arbetsgivarförbundet
SN	Svenskt Näringsliv
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation

III. Sammanfattning

Denna uppsats undersöker utbytet mellan intresseorganisationer och svensk förvaltning genom intervjuer av ledamöter vid tre typer av råd under två myndigheter, Kemikalieinspektionen och Arbetsförmedlingen. De tre organen är partsrådet vid AF samt insyns- och Reach-rådet vid KemI och deras uppdrag och existens finns reglerade i förordningarna för myndigheterna.

Det rör sig därmed om ett institutionaliserat arrangemang, där förvaltningen och deltagare ifrån det civila samhället träffas för att samverka kring implementeringen av politiken. Historiskt skedde detta genom korporatismen, men sedan dess glansdagar som avslutades för två decennier sedan har mycket förändrats. Även internationellt går nya tendenser att skåda. Forskningen samlas där kring deliberativ demokrati och governance och argument framförs för ett aktivt involverande av olika aktörer i implementeringen av politiken.

I detta arbete sammankopplas internationell och svensk diskurs, och en utbytesmodell kring de tre centrala aspekterna deliberation, legitimitet och påverkan utarbetas. Definitionen hämtas ifrån collaborative governance men utvecklas för att svara på frågan vad det faktiskt innebär för de olika intressenterna att samverka i dessa råd. En hypotes tas även fram för att välja vilka myndigheter som skall undersökas och för att testa en ev. skillnad i när en samverkan kan förväntas fungera bättre.

Resultatet stödjer hypotesen, de båda råden under KemI, som sysslar med mer tekniskt specifika frågor, fungerar avsevärt bättre än partsrådet vid AF, där en politisk skiljelinje går att skåda. Vidare bidrar insyns- och Reach-rådet till en legitimering av den förda politiken, i utbyte mot att visst inflytande ges. Motsvarande resultat går inte att skåda vid partsrådet. Deliberation sker däremot inte vid något av råden.

Detta visar, tillsammans med existerande teori, på en potentiell motsägelse i definitionen av collaborative governance. En teori som starkt fokuserar på förutsättningarna för att ett samverkande skall kunna ske riskerar även att missa den centrala roll stat och förvaltning spelar. Vad som tillsist räknas är den politik som blir implementerad, vilket tycks innebära att delvis olika arrangemang behövas för olika politikområden.

Samtidigt visar resultatet på att en faktisk påverkansmöjlighet mot förvaltningen kan vara ett viktigt steg i att få ett så bra utfall som möjligt. Intresseorganisationer önskar påverka politiken och kan de inte göra det i utbytet direkt mot förvaltningen, tar de troligtvis andra vägar för att göra sin röst hörd.

Nyckelord: *Collaborative governance, korporatism, deliberativ demokrati, legitimitet, intresseorganisationer, svensk förvaltning*

IV. Innehållsförteckning

1. Inledning.....	s.5
1.1 Frågeställning och avgränsning.....	s.7
1.2 Disposition	s.7
2. Teori	s.8
2.1 Bakgrund	s.8
2.2 Deliberativ demokrati.....	s.11
2.3 Legitimitet och påverkan.....	s.12
2.4 Vem deltar?	s.14
3. Metod	s.14
3.1 Val av fall	s.15
3.2 Teoretisk definition	s.17
3.3 Intervjuer som metod	s.18
3.4 Operationalisering	s.19
4. Resultat.....	s.20
4.1 Deliberation	s.20
4.1.1 Insynsrådet vid Kemikalieinspektionen	s.20
4.1.2 Reach-rådet vid Kemikalieinspektionen	s.22
4.1.3 Partsrådet vid Arbetsförmedlingen.....	s.23
4.2 Påverkan	s.24
4.2.1 Insynsrådet vid Kemikalieinspektionen	s.24
4.2.2 Reach-rådet vid Kemikalieinspektionen	s.25
4.2.3 Partsrådet vid Arbetsförmedlingen.....	s.26
4.3 Legitimitet	s.27
4.3.1 Insynsrådet vid Kemikalieinspektionen	s.27
4.3.2 Reach-rådet vid Kemikalieinspektionen	s.28
4.3.3 Partsrådet vid Arbetsförmedlingen.....	s.29
5. Analys.....	s.30
5.1 Deliberation	s.30
5.2 Påverkan	s.31
5.3 Legitimitet	s.32
5.4 Hypotes.....	s.33
5.5 Collaborative governance?	s.34
6. Källförteckning.....	s.36
7. Bilagor.....	s.39
7.1 Frågepapper inför intervjuer.....	s.39
7.2 Samtliga ledamöter i respektive organ	s.41

1. Inledning

Det *civila samhället* deltar i politiken genom ett flertal aktörer och på många olika nivåer. Vare sig det handlar om lobbying mot våra politiker, debattartiklar i tidningarna eller direkt kontakt med ämbetsmän ute i myndigheterna så rör det sig i grunden om samma sak; att påverka den förda politiken åt den riktning som anses fördelaktig för det egna intresset. Vad som utgör det civila samhället är inte alltid uppenbart inom dagens forskning, övergripande kan termen sägas referera till samtliga nätverk och organisationer som existerar utanför staten (Hendriks, 2006, s.488). Det dessa aktörer emellertid alla har gemensamt, och som ytterst gör det intressant för statsvetenskapen att studera dem, är ”... *deras framgång i att – emellanåt – uppnå sina mål.*”¹ (Binderkrantz & Krøyer, 2012, s.115).

Denna uppsats tar sin utgångspunkt i intresseorganisationer som en del av det civila samhället, och därifrån deras roll i det politiska systemet. Den svenska staten har historiskt tagit hjälp av, och samarbetat med, olika organiserade intressen i implementeringen och beredningen av politiken. Detta för att öka legitimiteten och garantera att beslut tas utifrån allmänhetens bästa (Christiansen et al., 2011, Naurin, 2001). Konkret kan detta innebära att remissvar inhämtas till ett nytt lagförslag, eller att en branschorganisation konsulteras för att se hur en myndighets beslut påverkar berörda företag.

Under tidigt 90-tal skedde emellertid dramatiska förändringar i organiseringen av svensk förvaltning, vilka främst påverkade intresseorganisationernas tillgång till den. Den tidigare *korporativistiska* förvaltningsmodellen ifrågasattes ifrån flera håll och via ett antal utredningar samt politiska beslut avskaffades stora delar av den formellt² (Naurin, 2001). Ett tydligt korporativistiskt drag var att det vid svenska myndigheter satt olika typer av intresseorganisationer representerade direkt i styrelser, där de alltså hade beslutsmyndighet över myndighetens verksamhet. År 1991 meddelade Sveriges Arbetsgivarförbund att man ämnade hoppa av dessa typer av uppdrag, ett beslut som tillsammans med de politiska förändringarna fick långtgående effekter. Man kom att tala om korporatismens död, slutet av en epok och den svenska modellens kris (Bergström & Rothstein, 1999; Hermansson et al., 1999; Johansson, 2000; Sandberg, 2001).

Även utanför Sveriges gränser har mycket skett, flera röster gör gällande att det civila samhället i västländerna har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Detta kan även ha påverkat, samt påverkats av, ländernas organisering av sin förvaltning (Ansell & Gash, 2008; Torfing et al., 2012; Öberg & Svensson, 2012). Relationen mellan stat och medborgare är idag mer komplex, ökade krav ställs på byråkratin att ha rätt kunskap och vara effektiv samtidigt som beslutsfattandet idag sker på flera nivåer vilket kan göra det hela oöverskådligt.

¹ Författarens översättning.

² Se Gustafsson & Karlsson (2011) för en övergripande genomgång av besluten kring avkorporatiseringen i Sverige.

Som ett led i bemötandet av detta talar internationell litteratur idag om *neokorporatism*, *interactive governance* samt *collaborative governance* som modernare, vidare, varianter av korporatism snarare än helt nya förvaltningsmodeller (Öberg, 2002, s.455; Torfing et al., 2012, s.100; Ansell & Gash, 2008, s.547). Detta står i kontrast till utvecklingen i Sverige. I grunden handlar det alltså om ett *institutionaliserat* samarbete där företrädare för olika intressen aktivt bjuds in för att gemensamt fatta eller påverka beslut i frågor som rör dem. Gemensamt för ovan nämnda teorier är just att de pekar på vikten av en interaktion mellan staten och det civila samhället utifrån vissa uppsatta regler (Torfing et al., 2012, s.15). Genom *deliberation* anses politikernas och myndigheters arbete, alltså i slutändan den förda politiken, bättre kunna ta hänsyn till alla de som berörs av dess lagar och beslut och därmed fungera bättre (Hendriks, 2006).

I Sverige tycks samtidigt ett antal karaktäristiska drag bestå. Undersökningar gjorda för att kartlägga utvecklingen har inte hittat något stöd för att korporatismen helt har försvunnit (Christiansen et al., 2010; Gustafsson & Karlsson, 2011). Rent konkret innebär detta att partsintressen fortfarande finns representerade i svenska myndigheters styrelser, insynsråd och andra typer av råd med varierande uppgifter och inflytande, även om mandatet formellt sett är personliga.

Som ovan nämnts har dock svensk förvaltning upplevt ett antal organisatoriska förändringar under de senaste decennierna, senast efter myndighetsförordningen ifrån 2007 (SOU 2004:23)³. Den yttersta ledningen vid en myndighet kan idag bestå av en styrelse, myndighetschefen med ledningsstab eller en nämnd. Dessutom kan regeringen besluta om att det vid vissa myndigheter skall finnas så kallade insynsråd eller andra typer av råd som bistår myndigheten i dess arbete på olika sätt (SFS 2007:515). Tillskillnad från en styrelse har dessa råd ingen formell beslutandemakt, utan är endast rådgivande. Frågan är därför vad detta innebär för de olika intresseorganisationer som har tilldelats ledamöter där. Vilka motiv har respektive intresse att sitta med i de olika råden? Bidrar dessa råd till en demokratisk förankring av myndigheters beslut? Hur stark påverkan upplever respektive ledamot att hen har? Kan det rentav vara så att dessa råd är överflödiga och i praktiken inte spelar någon roll?

Att korporatismen är död ter sig därmed som en överdriven slutsats – forskningen inom detta fält är definitivt inte – utan snarare tar den sig idag nya, delvis ouppmärksammade, uttryck. Internationellt sett har Sverige och Skandinavien tidigare legat i topp vad gäller graden av korporatism (Siaroff, 1999, s.180) och att här studera intresseorganisationers relation till förvaltningen kan därför vara intressant ur ett inomvetenskapligt perspektiv. Medan delar av den internationella diskursen tycks vara fokuserad på hur och var dessa typer av arrangemang bäst uppstår (se Ansell & Gash, 2008) erbjuder Sverige, med dess korporativistiska historia och konsensuskultur, en intressant möjlighet att undersöka hur det faktiskt fungerar i praktiken och vad det innebär för involverade parter.

³ Detta redogörs för ordentligt under 3.1 Val av fall.

Denna uppsats syftar därför till att knyta an till den nya internationella diskursen och i ett första steg undersöka relationen mellan intresseorganisationer och staten i Sverige. Utifrån svensk förvaltningsstruktur och historia av korporativistiska arrangemang görs även ett försök till teoriutveckling av den utbytesmodell Ansell & Gash (2008) kallar *collaborative governance*. Detta görs via intervjustudier av tre typer av råd vid två svenska myndigheter. Ambitionen är dessutom att se detta utbyte i ett vidare, utomvetenskapligt, perspektiv. Vissa typer av frågor behandlas bäst av tjänstemän på lokal nivå medan andra diskuteras direkt av politiker. Intresseorganisationer använder därför olika strategier och fokus i sina försök till påverkan och det är därmed inte säkert att dessa typer av arrangemang alltid ger samma utfall (Binderkrantz, 2008; Binderkrantz & Krøyer, 2012; Torfing et al., 2012; Öberg & Svensson, 2012).

1.1 Frågeställning och avgränsning

Uppsatsen hämtar sin inspiration ifrån korporatismdebatten som uppstod i Sverige på 1990-talet och vidare utifrån dagens diskurser kring *governance* och *deliberativ demokrati*. Relationen mellan det civila samhället och staten belyses därmed utifrån den centrala frågeställningen:

Hur ser intresseorganisationers *institutionaliserade* roll i svensk förvaltning ut idag och vad innebär den för involverade parter?

Därmed avgränsas undersökningen till implementeringsfasen av politiken och den interaktion som sker där. Ovan nämnda diskurs belyser tre centrala aspekter i detta utbyte. Intresseorganisationer önskar någon typ av inflytande i implementeringen av politiken och i gengäld vill staten legitimera densamma (Ansell & Gash, 2008; Christiansen et al., 2011). Detta anses bäst uppnås via en deliberativ process där berörda parter tar till sig av varandras argument och ståndpunkter och där problemlösning sker i konsensus (Hendriks, 2006; Naurin, 2007; Öberg & Svensson, 2012). Intervjuerna har följaktligen utförts utifrån dessa infallsvinklar och tre delfrågor ställs därför upp för att beskriva detta arrangemang.

- (1) Sker en fungerande deliberation i dessa råd?
- (2) Ges ledamöterna någon möjlighet till inflytande?
- (3) Bidrar dessa råd till en legitimering av politiken?

1.2 Disposition

Den teoretiska utgångspunkten tas ifrån forskningen kring *interactive* och *collaborative governance*, vilka jag alltså argumenterar för har mycket gemensamt med diskursen kring *korporatism*. Centrala aspekter är maktutbyte via *inflytande* och *legitimitet* samt *deliberation* som en väg och process för att uppnå detta. Allt detta tas upp i kommande kapitel om teori, där även en hypotes kring intresseorganisationers strategier ställs upp. Därefter redogörs för val av fall och metod, där en argumentation förs kring varför intervjuer vid två svenska myndigheter har gjorts och ett analysverktyg utarbetas. Resultaten presenteras sedan stegvis

för respektive del av teorin och under analys görs ett försök att knyta samman uppsatsen kring den faktiska frågeställningen för att därmed förhoppningsvis kunna bidra med något nytt, såväl inom- som utomvetenskapligt.

2. Teori

Denna del behandlar de teoretiska grundvalarna i dagens forskning och de utmaningar som finns. Först beskrivs bakgrunden samt den utvecklingen internationellt kring hur man ser på utbytet mellan det civila samhället och staten. Därefter redogörs för hur centrala delar av detta utbyte teoretiseras samt vad forskningen konkret undersöker. Slutligen ställs en hypotes upp som motiverar val av fall och testas i undersökningen.

2.1 Bakgrund

Implementeringen av politiken reser en lång rad frågor kring hur myndigheter bör organiseras, hur ansvarsutkrävande går till och ifall den förda politiken faktiskt stämmer överens med medborgarnas åsikter (Torfing et al., 2012; Naurin, 2001). En av anledningarna till att studera ett lands förvaltning är för att se hur de beslut som tas på olika nivåer förhåller sig till politikernas intentioner. Det räcker inte att vart fjärde år via den representativa demokratin utse politiker som skall fatta beslut i en lång rad olika frågor som berör samhället. Mekanismer för att hantera situationer där olika åsikter finns kring vad som är rätt typ av lagstiftning, fördelning av resurser m.m. behövs, inte minst eftersom många av de faktiska besluten tas av tjänstemän som kan utsättas för påverkansförsök (Hermansson et al., 1999).

Förvaltningens roll gentemot det civila samhället har diskuterats under ett flertal decennier och historiskt har tre idealtyper använts för att teoretisera detta utbyte; *korporatism*, *juridisk demokrati* och *pluralism* (Naurin, 2001). Korporatism bygger på att vissa, privilegierade, intressen aktivt medverkar i implementeringen av politiken och därmed även görs ansvariga för den. Juridisk demokrati innebär ett försök att distansera myndigheter och ämbetsmän ifrån påtryckningar ifrån det civila samhället eftersom det anses kunna snedvrída beslut och gynna vissa särintressen. Pluralism bygger slutligen på antagandet att alla som vill göra sin röst hörd också har möjlighet att göra det via en öppen arena där det inte finns reglerat hur lobbying, informella möten o.s.v. får gå till.⁴

Senare forskning samlas under diskurserna kring *deliberativ demokrati* och *governance* (Ansell & Gash, 2008; Hendriks, 2006; Torfing et al., 2012; Öberg & Svensson, 2012). Staten är fortsatt en central aktör i implementeringen av politiken, men utgångspunkten är att de komplexa och diversifierade problem som rör exempelvis sjukvård och utbildning medför att ingen enskild aktör anses ha tillräcklig kapacitet eller kunskap för att lösa dem (Kooiman, 1993, s.35). Informationsinhämtning och samverkan mellan olika berörda parter och förvaltningen blir därmed en nödvändighet, något Torfing et al. (2012) väljer att kalla

⁴ Uppsatsens avgränsning gör att denna del behandlas kortfattat, se Naurin (2001) för djupare bakgrund.

interactive governance. Engelskans *governance*⁵ definieras som ”styrningen [av] samhället och ekonomin genom kollektiv handling och i enlighet med gemensamma mål”⁶ (Torfing et al., 2012, s.14) och syftar alltså på organiseringen av ett lands förvaltning.⁷

Interactive Governance är ett försök att sammanfatta diskursen och erbjuda en gemensam plattform för statsvetenskaplig forskning på området. Begreppet beskrivs som en komplex process där en mångfald av aktörer från staten och det civila samhället interagerar med syftet att formulera, främja och uppnå gemensamma mål (ibid., 2012, s.2). Den något luddiga definitionen fokuserar just på ett aktivt involverande av olika intressen i implementeringen av politiken på ett mer eller mindre institutionaliserat sätt. Det går inte att åtskilja det civila samhället och marknaden som något externt mot vilket staten agerar, snarare hänger de ihop och influerar varandra (ibid., 2012, s.15; Hendriks, 2006, s.487).

Kritiker menar dock att detta system leder till brist på ansvarsutkrävande och transparens inom förvaltningen, samt att beslutsfattandet kompliceras och försämras (Torfing et al., 2012, s.30; Naurin, 2001, s.60). Detta var den främsta anledningen till de beslut som togs i Sverige vid slutet av 80- och början av 90-talet om en avkorporativisering av svensk förvaltning. Framförallt Svenska Arbetsgivarförbundet, nuvarande Svenskt Näringsliv, argumenterade starkt för ett tydligare ansvarsutkrävande mellan staten och särintressen (Nygqvist, 1996, s.9). Utvecklingen i Sverige föranledde en lång rad studier för att kartlägga konsekvenserna av detta (Christiansen et al., 2010; Hermansson et al., 1999; Johansson, 2000; Sandberg, 2001). Farhågorna var att den svenska modellen skulle ersättas av ett system av juridisk demokrati eller pluralism (Hermansson et al., 1999, s.17). Senare studier visar på att intresseorganisationers användning av lobbying och informella kontakter har ökat, men en direkt interaktion och samverkan med staten tycks ändå bestå (Öberg & Svensson, 2012, s.266). Detta manifesteras (se redan i kapitel ett) till exempel genom utformandet av styrelser och insynsråd vid svenska myndigheter där olika deltagare ifrån det civila samhället har ledamotsplatser (Gustafsson & Karlsson, 2011).

Interactive Governance som beskrivning av utbytet mellan förvaltning och det civila samhället är, som nämnts ovan, väldigt brett och innefattar mer än utformningen av myndigheters styrelser. Interaktionen kan ske på många olika sätt och vara mer eller mindre formell (Torfing et al., 2012, s.15ff). Det centrala argumentet är alltså att utvecklingen internationellt pekar mot ett större framtida behov av interaktion och samarbete, vilket står i kontrast till den svenska utvecklingen med minskad korporatism. Författarna härleder den här typen av utformning av förvaltningen utifrån åtta olika banor (eng. trajectories) och argumenterar, något ambitiöst, för att de alla pekar mot nödvändigheten i samordning mellan staten och det civila samhället (ibid., 2012, s.20ff).

Hur kan då interaktionen se ut? Just samordning (collaboration) berörs i en välciterad artikel av Ansell & Gash (2008) med titeln *Collaborative Governance in Theory and Practice*.

⁵ I brist på en i författarens mening bra översättning av *governance* används fortsatt den engelska termen.

⁶ Författarens översättning.

⁷ Se även Världsbanken (1991) för en ofta vedertagen definition.

Artikeln kartlägger 137 studier och bygger utifrån dessa upp en modell för när och hur ett utbyte mellan staten och partsintressen bäst fungerar (ibid., 2008, s.543). Begreppet collaborative governance målar därmed upp ett tydligt exempel på ett interaktivt utbyte och definieras av författarna som ”ett förvaltningsarrangemang där en eller flera statliga myndigheter direkt engagerar icke-statliga intressenter [eng. stakeholders] i en kollektiv beslutsfattandeprocess som är formell, konsensusorienterad och deliberativ och som syftar till att skapa eller implementera offentlig politik eller hantera offentliga program och tillgångar”⁸ (ibid., 2008, s.544). Teorin anses sprungen ur problemen som kan upplevas vid en enkel nedströms implementering av politiken och kan ses som alternativ till pluralism och managerialism (juridisk demokrati) (ibid., 2008, s.544).

Författarna beskriver själva collaborative governance som en bredare form av korporatism, det formella består just i att utbytet är institutionaliserat och en nödvändig förutsättning är att intressen ifrån det civila samhället deltar. Den egentliga skillnaden är att involverade intressenter innefattar flera aktörer än de starka arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som traditionellt haft en privilegierad ställning i korporativistiska arrangemang (ibid., 2008, s.547). Även Ansell & Gash nämner det ökade behovet i takt med att större krav ställs på kapacitet och kunskap i förvaltningen, och en samordnande styrningsmodell kan i bästa fall leda till att man undviker motsättningsfull politik samt ökar det demokratiska deltagandet och rationaliteten i förvaltningen (ibid., 2008, s.561). För att uppnå detta resultat listar författarna sex kriterier kopplade till definitionen, vilka jag får anledning att återkomma till under metodkapitlet, samt tio slutsatser kring när den här typen av arrangemang är fruktbart (ibid., 2008, s.550ff.).

Dessa slutsatser sammanfattas av författarna själva kring begreppen tid, tillit och interdependens (ibid., 2008, s.561ff.). Interdependens är viktigt för att komma runt maktobalanser mellan de deltagande och i längden skapa tillit, vilket behövs för att olika intressen skall kunna komma fram till gemensamma lösningar. Saknas detta till en början behövs tid för att bygga upp ett fungerande utbyte. Målet med den teoretiska modellen är, vilket tidigare nämnts, att ”... specificera förhållandena under vilka vi kan förvänta oss att collaborative governance fungerar [...] och när vi kan förvänta oss att det stupar”⁹ (ibid., 2008, s.561).

Däremot nämns mycket kortfattat vad det kan tänkas leda till för berörda parter samt vad de kan tänkas vilja åstadkomma via ett institutionaliserat utbyte, fokus ligger som sagt på hur arrangemangen bäst uppstår. Vad som även saknas är en tydlig beskrivning över statens och förvaltningens roll i detta utbyte. Ansell & Gash behandlar staten som en intressent bland flera. Korporatismforskningen i Sverige har istället fokuserat på utbytet mellan intresseorganisationer å ena sidan och staten å andra sidan (Christiansen et al., 2011; Naurin, 2001). I ett led att bättre förstå och kartlägga ett institutionaliserat utbyte och de effekter det får kan det därför vara intressant att applicera en korporativistisk utbytesmodell på ett organ

⁸ Författarens översättning.

⁹ Författarens översättning.

som kan tänkas uppfylla kriterierna för collaborative governance. Innan detta görs finns dock anledning att gå in på hur en fungerande samverkan bäst uppnås. Processen där det civila samhället interagerar med staten i ett förnuftigt meningsutbyte beskriver Ansell & Gash som deliberativ, vilken redogörs för nedan.

2.2 Deliberativ demokrati

Teoribildningen kring deliberativ demokrati tar sin utgångspunkt i synsättet att olika intressenter inte alltid bör eller kan ha klara preferenser i alla frågor (Miller, 1993). En företrädare för en intresseorganisation anses alltså inte alltid kunna ha en färdig position till ett nytt lagförslag; det är för enkelt att tro att miljöintressen alltid är emot en utbyggnad av vägar eller att arbetsgivarorganisationer alltid är för sänkta skatter. Istället anses åsikter kunna formas och skapas gemensamt i den offentliga debatten och i diskussioner mellan parter (Svensson & Öberg, 2012; Öberg, 2002). Detta gäller framförallt för frågor som är *delbara*, d.v.s. det går att förhandla om nivå och omfattning, till skillnad från frågor av ja/nej-karaktär (Binderkrantz & Kroyer, 2012, s.120). En deliberativ process anses i bästa fall leda till ett bättre, mer informerat, beslutsfattande som speglar samhällets åsikter och förstärker demokratin genom att berörda parter får möjlighet att yttra sig (Hendriks, 2006, s.491).

Deliberation innebär inte enbart ett uppmärksammande av och pläderande för det egna intresset; istället för ett cementerande av ståndpunkter söks en öppen dialog där alla involverade gemensamt kan komma fram till ett beslut. Detta förutsätter emellertid att deltagarna inte har mandat bestämda i förväg utan kan lyssna och ta till sig av det som sägs (Öberg, 2002, s.464). Risken blir annars att diskussioner låser sig då olika intresserepresentanter är uppbundna i sin roll att försvara det egna intresset.

En viktig förutsättning och undersökningspunkt för forskningen är därför att de egna preferenserna även skall kunna ändras (Öberg & Svensson, 2012, s.249). Vad man önskar uppnå genom deliberation är konsensus mellan berörda parter och även om det inte alltid sker i praktiken ses det som en viktig förutsättning att de inblandade är inriktade mot att försöka åstadkomma detta (Ansell & Gash, 2008, s.546). Även graden av konfliktnivå kan därför påverka utfallet, något som gör att Öberg ställer upp idealtyperna *deliberation* och *stridande intressen* för att skilja på sakliga diskussioner och förhandlingar (2002, s.464).

I sin undersökning av deliberation i ministerrådet i EU skiljer Naurin på procedurer karakteriserade av *kooperation* och *konkurrens* där den förstnämnda kännetecknas av just en öppen dialog medans den senare snarare handlar om att övertyga de andra om att man själv har rätt (2007, s.563). Vidare argumenterar han för att deliberation kan ta formen av *argumentering* och *förhandling* och att det är viktigt att skilja på dessa (*ibid.*, 2007, s.562). Skillnaden ligger i att argumentering syftar till att förändra preferenser och därmed uppnå konsensus, medans förhandling går ut på att komma till konsensus genom att kompromissa utifrån givna preferenser. Deliberation kan alltså utifrån denna uppdelning fungera även när berörda parter inte ändrar sin ursprungliga ståndpunkt (Naurin, 2010, s. 36f).

Det kan vara fruktbart att skilja mellan deliberation på mikro- och makronivå, där den första sker i kommittéer, expertgrupper och andra strukturerade organ mellan ett fåtal parter medans den senare syftar på informella utbyten, t.ex. protester och debatter i media (ibid., 2006). Förespråkare för mikrodeliberation ”*uppmanar det civila samhället att delta i samverkande [collaborative] metoder, vanligtvis med staten*”¹⁰ (ibid., 2006, s.486). Skillnaden mellan de båda begreppen är att mikrodeliberation vanligtvis inbegriper beslutsfattande medans makrodeliberation snarare fokuserar på opinionsskapande, där allt mellan ett fåtal individer till större grupper kan vara involverade (ibid., 2006, s.493).

Definitionen av collaborative governance pekar på vikten av att beslutsprocessen skall vara deliberativ samt konsensusorienterad samtidigt som intressenterna ges formellt inflytande (Ansell & Gash, 2008, s.544). Här tycks det dock kunna finnas ett potentiellt problem. Hendriks menar på att flera aktörer inom det civila samhället främst fokuserar på sin egen agenda, och att många ”... *intresseorganisationer, sociala rörelser och aktivister troligtvis inte gör sig bra som mikrodeliberatörer*”¹¹ (2006, s.493). Att ges ett formellt inflytande samtidigt som man inte vill ändra på sin egna ståndpunkt kan bli motsägelsefullt och visar på att vissa av de teoretiska förutsättningarna kan vara svåra att uppnå i praktiken. Hendriks lösning blir en integrerad modell där mikro- och makrosfären delvis flyter ihop, det är inte fruktbart att se de båda begreppen som två om varandra uteslutande fenomen (ibid., 2006, s.500ff). All deliberation som sker på mikronivå influeras av debatten på makronivå och olika aktörer antas föredra och utnyttja de olika arenorna olika bra. En väl fungerande interaktion mellan det civila samhället och staten förutsätter därför olika typer av arrangemang för intressenter att komma till tals. Följaktligen kan collaborative governance väntas fungera olika bra beroende på vilka som deltar, något som berörs vidare under punkt 2.4.

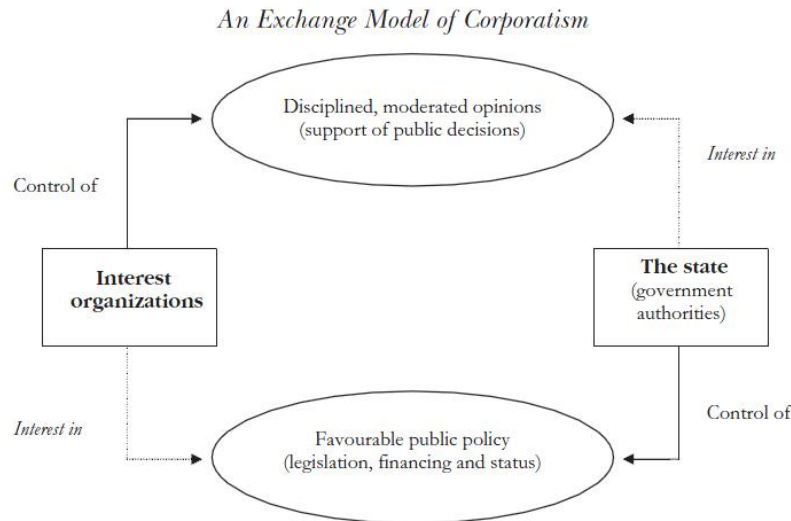
2.3 Legitimitet och påverkan

Vid studier av korporatismen i Sverige har forskningen främst fokuserat på vad staten och intresseorganisationerna kan tänkas få ut av utbytet och vad som motiverat respektive sida att delta. Staten har lagstiftningsmakt och kontrollerar offentliga utgifter, något intresseorganisationerna önskar påverka. I utbyte representerar de företag, aktörer och individer som berörs av politikernas beslut. Ett direkt involverande av dem kan legitimera politiken samt binda medlemmarna till olika överenskommelser (Christiansen et al., 2011, s.366f). Detta utbyte förutsätter att båda sidor är i kontroll av det som den andra sidan vill åt, och arrangemanget kan därmed illustreras med följande figur, hämtad ifrån Christiansen et al. (2011, s.368).

¹⁰ Författarens översättning.

¹¹ Författarens översättning.

Figur 2.1 Utbytesmodell för korporatism.



Påverkan sker här åt båda håll, staten kan förankra och legitimera beslut och intresseorganisationerna får tillgång till inflytande. En förutsättning blir därmed att det organ där utbytet sker har en konkret möjlighet till inflytande gentemot förvaltningen, och när det gäller styrelser och råd där collaborative governance och mikrodeleration kan antas ske alltså mot myndigheten under vilken det råder. Ansell & Gash poängterar i sin artikel vikten av att de utomstående parterna har en direkt involvering i beslutsfattandet (2008, s.546). Motsvarande blir en förutsättning för intresseorganisationen som deltar att den blir sedd som en relevant spelare representerandes ett intresse av vikt inom det berörda politikområdet, *"båda sidor måste inneha en kapacitet att göra bindande åtaganden för att ett trovärdigt utbyte skall kunna ske"*¹² (Christiansen et al., 2011, s.369).

Tidigare forskning på den korporativistiska modellen i Sverige behandlar även intresseorganisationernas inbördes relation, och som tidigare nämndes gjordes många försök att förklara SAF:s plötsliga avhopp ifrån myndighetsstyrelser i början av 90-talet och den kris för korporatismen i Sverige som detta innebar (Hermansson et al., 1999; Johansson, 2000, Sandberg, 2001). Resultaten pekar mot ett medvetet val av SAF på grund av ett minskat inflytande i styrelserna, en påverkan åt motsatt håll där SAF:s ledamöter tycktes bli förespråkare för myndigheten samt en taktisk överläggning för att stärka sin position via andra vägar (Bergström & Rothstein, 1999; Johansson, 2000). SAF:s utträde ansågs på sikt kunna ge dem en starkare ställning gentemot fackförbunden, tydligt är alltså att konfliktnivån mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer påverkade möjligheterna till ett fungerande utbyte.

Utifrån statens och förvaltningens perspektiv antas ett korporativistiskt arrangemang leda till en legitimering av förvaltningen och de beslut som tas. Eftersom olika intressen deltar i utformandet av politiken förutsågs de bättre acceptera den (Naurin, 2001). Även teorin kring collaborative governance nämner vikten av tillit (eng. trust) för att en samverkan skall kunna ske (Ansell & Gash, 2008, s.559). Ett första steg blir därmed att de deltagande

¹² Författarens översättning.

organisationsföreträdarna återkopplar till sina respektive organisationer och informerar om det som sker (Öberg, 2002, s.461).

Vad det dock främst kan förväntas handla om är en legitimering inom de deltagande organisationerna, studier har visat att steget till den offentliga arenan tycks vara långt och att deliberation på mikronivå inte direkt påverkar vanliga medborgares tillit till förvaltningen (Öberg, 2002, s. 460). Inom organisationerna däremot tycks de utsedda ledamöterna i vissa fall kunna bli ansvariga för myndighetens beslut samt försvara dem internt (vilket alltså var en av anledningarna till SAF:s avhopp). Detta visar på en effekt av deliberation och korporativistiska arrangemang som kanske inte är önskvärd, i vart fall inte utifrån intresseorganisationernas synvinkel. Förvaltningen vill legitimera sina beslut och skapa tillit, men ett alltför starkt inflytande ifrån intresseorganisationerna kan leda till att de tappar förtroendet för, eller rentav hoppar av, dessa arrangemang.

2.4 Vem deltar?

Ovan nämndes att mikro- och makrodeliberation lämpar sig olika väl för det civila samhällets aktörer (Hendriks, 2006). Olika typer av intresseorganisationer kan därför antas fokusera på olika strategier i sina försök till påverkan (Binderkrantz, 2008; Binderkrantz & Krøyer, 2012). Detta är viktigt att ta hänsyn till vid analyserandet av korporativistiska arrangemang, och inte minst vid utformningen av studier av dessa. En studie av intresseorganisationer i Danmark visar att de organisationer som arbetar med frågor av teknisk karaktär tenderar att fokusera sina påverkansförsök mot förvaltningen medans organisationer som driver enklare frågor använder sig av protester i högre utsträckning (Binderkrantz & Krøyer, 2012, s. 133). Med tekniska frågor menas att ett tekniskt komplicerat språk används och att mycket förkunskaper krävs för att sätta sig in i frågan (ibid., 2012, s.122f). Tillsammans med konstaterandet ovan kring SAF:s avhopp ifrån svenska myndighetsstyrelser ställs därför en hypotes upp för att motivera val av organ att göra intervjuer vid samt få en naturlig avgränsning av uppsatsen. Hypotesen lyder som följer:

H₁: Institutionaliserade utbyten fungerar bättre när de rör frågor av teknisk karaktär kontra frågor med stark politisk laddning.

3. Metod

Under metodkapitlet redogörs för forskningsdesignen samt hur intervjuerna har genomförts. Först redogörs för val av fall för att motivera det val av två myndigheter som gjordes. Därefter återkopplas till den teoretiska definitionen av collaborative governance, stämmer de organ där intervjuer har gjorts in på kriterierna i teorin? Vidare redogörs för hur intervjuerna har genomförts samt hur de centrala aspekterna av teorin operationaliserats. Operationaliseringen ger upphov till ett analysinstrument som används för att besvara de tre delfrågorna i frågeställningen.

3.1 Val av fall

Det finns tidigare studier som har kartlagt svensk förvaltning och då fokuserat på myndighetsstyrelsernas sammansättning för att beskriva fördelningen av ledamöter där, detta eftersom dessa organ ansågs vara de tydligaste exemplen på korporatismen i Sverige (Hadenius, 1976; Sandberg, 2001; Gustafsson & Karlsson, 2011). De två förstnämnda tittade på samtliga myndigheter medans den senaste fokuserar på myndigheter under Arbetsmarknads- och Näringsdepartementet. Alla fann att en betydande andel av ledamöterna kom ifrån intresseorganisationer¹³. En närmare titt på respektive myndighet i dag visar dock på betydande skillnader i vilka som är ledamöter, exempelvis kan nämnas att Arbetsmiljöverkets insynsråd år 2011 bestod av tre ämbetsmän och tre politiker, medans Tillväxtverkets styrelse bestod av tre ämbetsmän, en politiker, två organisations- och två näringslivsföreträdare (Gustafsson & Karlsson, 2011, s.31). Efter verksledningsbeslutet, som lagfäste avkorporativiseringen, tycks intresseorganisationer överlag ha blivit förpassade till olika typer av rådgivande råd¹⁴, och de som till en början satt kvar i vissa styrelser på personliga mandat har sakteliga försvunnit därifrån (Sandberg, 2001; Gustafsson & Karlsson, 2011).

Viktigt att poängtera är dessutom just skillnaden mellan insynsråd, som kan finnas vid enrådighetsmyndigheter, och styrelser, som finns vid styrelsemyndigheter (SFS 2007:515). Vid en styrelsemyndighet är det styrelsen som ytterst leder verksamheten, och generaldirektören kan inte vara ordförande eller vice ordförande i densamma. Ledamöterna utses av regeringen och sitter på personliga mandat. Ett insynsråd däremot skall enbart övervaka verksamheten och kunna bistå myndigheten med råd. Även dessa ledamöter utses av regeringen men de har alltså ingen formell beslutandemakt, den ligger istället hos generaldirektören och ledningsstaben. Därtill kan vissa myndigheter ha andra typer av råd med från regeringen specificerade uppgifter, bl.a. att förankra beslut hos olika intressen, bistå med expertkunskap och främja samverkan mellan olika parter. Till exempel så finns det vid IFAU ett vetenskapligt råd som bland annat hanterar bidragsansökningar till myndigheten (SFS 2007:911). En tredje typ av myndighet, nämndmyndighet, berörs på grund av dess annorlunda form ej i denna uppsats (SFS 2007:515).

Överlag går det att konstatera att det är något oklart vilka intressen som finns representerade vart i svensk förvaltning idag, och hur interaktionen mellan dem och myndigheterna ser ut. Vid valet av organ för att djupare undersöka det institutionaliserade utbytet i Sverige idag fick därför dessa skillnader tas i beaktande. Samtidigt var intentionen enligt hypotesen ovan att hålla sig till ett centralt politikområde med stark politisk laddning, och arbetsmarknaden är just ett sådant område där den svenska modellen historiskt varit framträdande och starka motsättningar mellan olika intressen har funnits (Bergström & Rothstein, 1999; Johansson, 2000; Nyqvist, 1996). En myndighet att titta närmare på blev därför Arbetsförmedlingen.

¹³ Siffrorna för respektive år är: 36 % år 1976, 26 % 2001 och 46.2 % år 2011 (Sandberg, 2001; Gustafsson & Karlsson, 2011).

¹⁴ Vilket ligger helt i linje med SAF:s önskemål i 1985 års remissvar till verksledningskommittén (Nyqvist, 1996).

Arbetsförmedlingen bildades den 1 januari 2008 genom att Arbetsmarknadsstyrelsen slogs ihop med de 20 lokala länsarbetsnämnderna för att skapa en gemensam organisation (Ds 2008:67, s.5). Den första paragrafen i regeringens förordning för myndigheten anger att den ansvarar för statens arbetsförmedling och arbetsmarknadspolitik (SFS 2007:1030). AF är alltså den myndighet som implementerar den förda arbetsmarknadspolitiken i Sverige och hade år 2012 ett anslag på ca 7 miljarder kronor för att kunna driva sin verksamhet (se regleringsbrev för år 2012, www.esv.se). Därutöver förvaltar man ett antal bidrag och anslag i miljardklassen. AF är en styrelsemyndighet, dock sitter inga intresseorganisationer längre representerade i dess styrelse – ett tydligt tecken på avkorporativiseringen. Regeringens förordning för AF anger emellertid att det vid myndigheten skall finnas ett nationellt partsråd som skall bestå av dess generaldirektör samt representanter för arbetstagare och arbetsgivare (SFS 2007:1030). Partsrådet beskrivs som ett *”rådgivande organ”* (21§, SFS 2007:1030) och är, även om det inte har någon formell beslutandemakt, det närmsta man kan komma ett arrangemang som liknar definitionen av collaborative governance (Ansell & Gash, 2008).

Som komplement till denna myndighet söktes en myndighet inom ett annat, mer tekniskt, politikområde. Målet var att testa den i teorikapitlet beskrivna hypotesen samt att få en så bred bild som möjligt av hur svensk förvaltning interagerar med särintressen. Eftersom partsrådet enbart är rådgivande och en jämförbarhet ville upprätthållas undveks myndigheter med styrelser i en första gallring. Myndigheter som sysslar med mer tekniskt specificerade frågor där det samtidigt finns aktiva intresseorganisationer antogs finnas under miljödepartementet, där det idag finns sju stycken myndigheter (se www.regeringen.se). Av dessa uppfattades Kemikalieinspektionen vara mest passande. Forskningsrådet Formas och Kärnavfallsfonden har inga insynsråd och involverar därmed inga intresseorganisationer i sin verksamhet. Strålsäkerhetsmyndigheten och SMHI är visserligen expertmyndigheter, men behandlar inte implementeringen av politik på samma sätt som Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen samt Havs- och Vattenmyndigheten och sorterades därför också bort. Av de tre sistnämnda involverar Naturvårdsverkets samt Havs- och Vattenmyndighetens insynsråd enbart tre intresseorganisationer medans de andra fem ledamöterna är politiker. Vid KemI:s insynsråd deltar sex ledamöter ifrån intresseorganisationer, dessutom finns ytterligare ett par råd vid myndigheten. Kemikalieinspektionen bedömdes därför som den bäst lämpade myndigheten att studera närmare.

KemI är en tillsynsmyndighet som inspekterar kemikalieanvändandet av företag och samhället utifrån gällande lagstiftning, samt arbetar med begränsning av risker från farliga kemikalier, vilket i många fall bör innebära tekniskt specifika frågor kring olika ämnen, gifter m.m. (”Om Kemikalieinspektionen”, www.kemi.se). Myndigheten har i statens budget för år 2013 ett anslag på ca 194 miljoner kronor (Prop. 2012/13:1, Bilaga 1). Vid KemI finns ett insynsråd som skall bistå myndigheten, samt ett Reach-råd och Toxikologiskt råd (SFS 2009:947). Det toxikologiska rådet är ett expertorgan utan intresseorganisationer representerade medans Reach-rådet är *”ett rådgivande organ med uppgift att vara ett råd för information och samverkan mellan näringsliv, myndigheter och andra berörda intressenter”* (8§, SFS 2009:947) i frågor som rör EU:s miljölagstiftning, Reach.

Sammantaget ledde detta till intervjuer av ledamöter vid tre olika organ vid två myndigheter; partsrådet vid AF samt insyns- och Reach-rådet vid KemI.

3.2 Teoretisk definition

Det första som bör klargöras är självklart ifall dessa organ uppfyller de förutsättningar för interaktion mellan staten och intresseorganisationer som målas upp i teorin. Totalt sex kriterier anges av Ansell & Gash för att ett organ skall kunna klassas som samordnande, vilka redovisas nedan (2008, s.544f.).

- (1) Forumet skall vara initierat av en myndighet eller institution.
- (2) Deltagare i processen innefattar icke-statliga aktörer.
- (3) Deltagarna konsulteras inte bara utan medverkar direkt i beslutsfattande.
- (4) Forumet organiseras formellt och träffas kollektivt.
- (5) Beslut ämnas bli tagna i konsensus, även om det inte alltid sker i praktiken.
- (6) Fokuset för samordning är på offentlig politik eller styrning.

Det tredje kriteriet poängterar att de medverkande skall delta direkt i beslutsfattandet, och inte enbart konsulteras (2007, s.544). Vidare skriver författarna att intressenterna måste ha ansvar för utfallen för att processen skall kunna räknas som samverkande (ibid.,2007, s.546). Detta ger implikationen att det i Sverige, strikt sett, inte bör finnas några forum för collaborative governance där intresseorganisationer deltar, i och med verksledningsbeslutet och avkorporativiseringen. Sammansättningen av AF:s styrelse är, som tidigare nämnts, ett tydligt tecken på detta (Gustafsson & Karlsson, 2011). Författarna fortsätter dock med att klargöra att *”rådgivande kommittéer kan vara en form av Collaborative Governance om deras råd är tätt sammankopplade med beslutsutfall”*¹⁵(ibid., 2008, s.546). Om så var fallet för partsrådet vid AF samt Insyns- och Reach-rådet vid KemI gick inte att fastställa helt på förhand, utan är något jag återkommer till under resultatdelen. Även kriteriet som fastställer att beslut tagna i konsensus bör eftersträvas var svårt att avgöra innan den faktiska undersökningen.

De övriga kriterierna får emellertid alla anses vara uppfyllda. Alla tre rådens existens regleras i svensk förordning och deltagarna utses av regeringen eller myndigheten, flera av deltagarna i varje råd kommer ifrån intresseorganisationer eller företag och är därmed icke-statliga aktörer, råden är formella och träffas regelbundet och de behandlar implementeringen av politik och/eller offentlig förvaltning. Just att råden är formella, och utbytet därmed är institutionaliserat, gör att de kan anses uppfylla en central premiss även i teorin kring korporatismen (Ansell & Gash, 2008, s.548; Christiansen et al., 2010; Naurin, 2001; Siaroff, 1999; Torfing et al., 2012). Ett institutionaliserat utbyte är det som skiljer dessa typer av arrangemang ifrån informella kontakter, en strategi som självklart även kan användas av samma intresseorganisationer och förekomma inom alla delar av policyprocessen (Svensson & Öberg, 2012; Binderkrantz, 2008).

¹⁵ Författarens översättning.

3.3 Intervjuer som metod

En kvalitativ undersökning baserad på intervjuer ställer vissa specifika krav på forskaren vad gäller genomförande och analys av resultat. Utgångspunkten är att ett vetenskapligt förhållningssätt bör hållas gentemot de intervjuade, deras svar och intervjuarens egen roll i interaktionen. Vissa specifika tekniker och analysmetoder har därför arbetats fram och går under benämningen *Elite Interviewing* (Burnham et al., 2008). Dessa lämpar sig bäst när den intervjuade i fråga går att behandla som en expert inom området, något som fick anses vara fallet för alla ledamöter vid respektive organ vid både KemI och AF eftersom de alla dagligen arbetar med dessa frågor inom sina egna organisationer.

Valet av intervjupersoner gjordes utifrån information om respektive råd som fanns på myndigheternas hemsidor eller efter kontaktande av myndighetens pressavdelning för att få ut densamma. Samtliga ledamöter finns listade i bilaga 8.3. En första intresseförfrågan gjordes via e-post till samtliga ledamöter. Hänsyn togs sedan till vilken typ av intresse respektive ledamot företrädde och en fördelning söktes mellan exempelvis arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Ett försök till triangulering gjordes även genom att få till intervjuer med representanter för de båda myndigheterna och när det visade sig att generaldirektörerna inte skulle hinna träffas inom uppsatsens tidsram utnyttjades de intervjuades tips om personer ifrån myndigheten ifråga.

Vid AF visade det sig svårt att få till en intervju med någon ifrån myndigheten på grund av hög arbetsgrad innan jul. Intervjun med tjänstemannen ifrån KemI gjordes över telefon medans övriga genomfördes på plats hos respektive organisation i Stockholm. Inga övriga svårigheter med att få tag på vissa ledamöter påträffades, utan mängden intervjuer anpassades efter uppsatsens tidsram och målet om att få en jämn fördelning mellan samtliga organ. Nedan följer en lista över vilka intervjuer som har gjorts.

Tabell 4.1 Översikt över intervjuade ledamöter.

Myndighet	Organ	Intervjuad	Företräder
Arbetsförmedlingen	Partsrådet	Vivi Jacobsson Libietis	SKL
		Oscar Erneroth	LO
		Mats Essemyr	TCO
		Karin Ekenger	SN
Kemikalieinspektionen	Insynsrådet	Örjan Brinkman	Sveriges Konsumenter
		Jan Eksvärd	LRF
		Olof Holmer	KTF
		Sten-Åke Svensson	KemI
	Reach-rådet	Inger Strömdahl	SN
		Markus Klar	Naturskyddsföreningen
		Danielle Freilich	Bygg
		Elisabeth Österwall	Naturvårdsverket
		Sten-Åke Svensson	KemI

Löpande hölls ett kritiskt förhållningssätt i ett försök att vara uppmärksam på eventuell tendens hos de intervjuade. Graden av samtidighet får i övrigt anses vara god, det gick förvånansvärt bra att få möjlighet att genomföra intervjuer med ledamöterna själva och uppsatsen berör dagsaktuella förhållanden. De intervjuades svar kan anses vara oberoende av varandra eftersom ingen visste vad någon annan hade svarat.

De faktiska frågorna utarbetades efter principen om semi-strukturerade intervjuer, vilket innebär ett färdigt frågeformulär men där vissa följdfrågor och omformuleringar gjordes beroende på svar och vem som intervjuades (Burnham et al., 2008). Syftet var att undvika vinklade frågor och få så breda svar som möjligt, samtidigt som en anknytning till uppsatsens syfte skulle behållas. Frågorna finns återgivna i bilaga 8.2 och utgår ifrån de tre delfrågorna i frågeställningen (se kapitel två).

3.4 Operationalisering

Teorikapitlet pekar på ett antal centrala aspekter av vikt för forskningen kring deliberativ demokrati, legitimitet och påverkan. Dessa redogörs för nedan och ledde fram till ett analysverktyg vilket redovisas i tabell 4.2. Instrumentet används under analyskapitlet för att besvara de tre delfrågorna i frågeställningen. Varje variabel kan anta värdet ja eller nej.

Tabell 4.2 Analysverktyg.

Resultat	Insynsrådet	Reachrådet	Partsrådet
Deliberation			
Mandat			
Konflikt			
Konsensus			
Påverkan			
Beslut			
Utbyte			
Balans			
Legitimitet			
Återkoppling			
Ansvar			
Tillit			

Intervjufrågorna kring deliberation tog sin utgångspunkt i tre centrala aspekter som målas upp i teorin; *mandat*, *konfliktnivå* samt *konsensus*. Mandat anses viktigt eftersom det påverkar deltagarnas möjligheter till deliberation, en alltför strikt ståndpunkt på förhand ifrån den egna organisationen motverkar möjligheterna att på plats ta till sig av andras synpunkter och föra konstruktiva diskussioner. Även konfliktnivå kan påverka möjligheterna till konstruktiva samtal, starka spänningar leder till förhandling snarare än problemlösning. Frågorna kring konsensus försökte klarlägga ifall mötena faktiskt ledde fram till gemensamma lösningar, vilket i teorin tas upp som ett konkret mål med deliberation. Viktigt att nämna är den teoretiska skillnaden kring ifall ändrande av preferenser eller ej bör finnas med som ett kriterium (Naurin, 2007; Öberg, 2002). Konsensus, i den meningen att en gemensam lösning

har hittats, kan sägas ha skett i båda fallen och får därför anses täcka in den teoretiska definitionen.

Det första att specificera vad gäller inflytande var ifall några formella *beslut* togs under mötena, detta för att se hur väl organen uppfyller kriterierna kring *collaborative governance*. Därefter ställdes frågor kring *organisationens utbyte*, vilket anses vara en av förutsättningarna i den korporativistiska utbytesmodellen, en intresseorganisation eftersträvar inflytande i utbyte mot att staten kan legitimera sin politik. Därutöver ställdes frågor kring *maktbalansen* för att uppmärksamma eventuella snedfördelningar i inflytande, något som i teorin antas påverka ett institutionaliserat utbyte negativt.

För att kartlägga legitimiteten ställdes frågor kring *återkoppling*, *ansvar* samt *tillit*. En återkoppling anses nödvändig för att förvaltningens perspektiv skall föras vidare och kunna leda till legitimering av dess beslut. Frågor kring ansvar ställdes för att få reda på ifall de medverkande ledamöterna kände sig direkt ansvariga för myndighetens beslut eller upplevde någon annan form av påverkan. Förtroendet för myndigheten undersöktes slutligen för att se ifall respektive organ påverkade tilliten till myndigheten på något sätt.

4. Resultat

Totalt har elva intervjuer och en kompletterande telefonintervju gjorts under tre veckor i december 2012. De intervjuade hade deltagit olika länge i de berörda råden, vissa var relativt nyutnämnda medans andra varit med sedan flera år tillbaka. Överlag uppvisade de dock en ganska lång erfarenhet av den här typen av arrangemang (flera kände till avkorporatiseringen) och kunde därför sätta frågorna i perspektiv. Graden av centralitet får därmed anses hög, och alla intervjuade upplevdes som kunniga inom sitt område.

Alla de tre råden har funnits i åtminstone fyra år. Insyns- och Reach-rådet vid KemI träffas tre till fyra gånger per år och därutöver har Reach-rådets ledamöter tagit initiativ till ett större seminarium som hålls en gång om året, vilket omnämns längre ned. Partsrådet vid AF träffas sex gånger per år. Ingen av de intervjuade upplevde att antalet möten var för få eller att längden på dem inte var tillräcklig. En lista över samtliga intervjuade återfinns i tabell 4.1 under kapitlet om metod.

4.1 Deliberation

4.1.1 Insynsrådet vid Kemikalieinspektionen

De intervjuade ledamöterna som sitter med i insynsrådet vid KemI anser överlag att de gör det i egenskap av intresserepresentanter. Jan Eksvärd vid LRF upplevde dock att han blivit tillfrågad om att delta i detta råd på personlig basis av KemI:s förra generaldirektör och tycker sig därmed sitta på ett personligt mandat. Samtidigt understryker han att han "... *bedömer*

att generaldirektören har valt en representant ifrån LRF som hon tycker kan representera näringen och har förtroende för” (Eksvärd, 2012-12-11). Han tycks alltså även bli sedd som just representant ifrån LRF. Det är tydligt att olika typer av organisationer deltar vid insynsrådets möten, men det medför inte att ledamöterna anser sig behöva försvara ett specifikt mandat. Snarare är det bara en utgångspunkt för att bredda perspektivet och få en så bra informationsbas som möjligt. Sveriges Konsumenter finns med för att bevaka ett konsumentperspektiv men förbereder inga ståndpunkter i förväg och Olof Holmer vid KTF ser sin och övrigas roll i rådet som en hjälp för GD:n och KemI:s ledning att bättre förstå sin omvärld, snarare än att man bevakar ett intresse.

Förberedelserna går i övrigt ut på att ledamöterna informerar sig inom respektive organisation ifall det finns någon punkt på dagordningen de vill ha bättre koll på, men det handlar då inte om att få reda på eventuella klarlagda åsikter man inte kan avvika ifrån. Möjligheterna till att få upp frågor på dagordningen finns där och har emellanåt använts. I slutändan är det dock KemI som avgör vad som skall tas upp och som håller i mötena.

Alla tre ledamöter upplever att en viss spänning mellan olika typer av intressen existerar, men inte att det går någon tydlig skiljelinje mellan industrins branschorganisationer och de övriga. LRF:s representant ser det som en del av syftet med insynsrådet att olika uppfattningar skall komma upp till ytan. Ledamöten ifrån KTF menar dock på att vissa ledamöter tycks se det som sin uppgift att bara torgföra de egna åsikterna, vilket leder till *”... en oklarhet kring insynsrådets roll [som] faktiskt är lite påtaglig”* (Holmer, 2012-12-21). Detta står delvis i kontrast till Sten-Åke Svensson ifrån KemI som överlag pekar på en väldigt god stämning, något han verkligen vill understryka. Örjan Brinkman medger att Sveriges Konsumenter ibland kan förespråka mer aktsamhet och ett annat perspektiv i myndighetens arbete än industrin, men det är aldrig något som leder till förhandlingar eller reservation ifrån någon part.

Fokus under mötena ligger på information, där mycket handlar om en redogörelse ifrån KemIs sida om dess verksamhet, vilket då även kan diskuteras. Klimatet blir därmed överlag avslappnat och inga förhandlingar uppstår där någon ledamot måste ändra ståndpunkt. Varje insynsrådsmöte brukar innehålla en runda där ledamöterna informerar de andra om sina respektive organisationers arbete utifrån kemikalielagstiftningen och alla upplever att de blir lyssnade på, *”det är kloka människor som sitter där, jag tycker att det är en bra arena att träffas på.[...] Sen kanske de inte tycker samma sak men det är ett väldigt bra klimat i gruppen”* (Eksvärd, 2012-12-11).

Ett aktivt försök till konsensuskapande, i den betydelsen att man skall komma fram till någon gemensam punkt, finns inte ifrån myndighetens sida. Istället poängterades just utbytet av information och insynsrådet som en arena för att inhämta andras perspektiv och därmed öka kunskapen. Ledamöterna skall ha insyn i KemI:s verksamhet och förhoppningen är även att ett utbyte kan ske dem emellan. *”Vi visar upp vilka vi är, man träffar de andra som är där och det finns ett värde i det nätverkande som sker”* (Brinkman, 2012-12-05).

4.1.2 Reach-rådet vid Kemikalieinspektionen

Inför Reach-rådets möten spelar myndigheten en något mer passiv roll, vad som skall tas upp på dagordningen är i hög grad upp till ledamöterna själva, och ett flertal möten har hållits hos någon av intresserepresentanterna. Sten-Åke Svensson ifrån Kemikalieinspektionen beskriver det som ledamöternas egna råd, där myndigheten bara är en part bland övriga, *”Kemikalieinspektionen är den myndighet som är ansvarig, men det bygger också på att det är ledamöternas initiativ som är drivkraften”* (Svensson, 2012-12-19). Alla tre intresseorganisationsrepresentanter som har intervjuats anger att de brukar stämma av inom respektive organisation innan mötena för att förbereda sig och veta vad de vill diskutera. Inom Svenskt Näringsliv finns en kemikalierreferensgrupp där frågor som gruppen vill ta upp diskuteras. I denna grupp återfinns bland annat personer ifrån Plast- och Kemiföretagen, Sveriges Byggindustrier, KTF, Svensk Handel, Teknikföretagen, samt SN, vilka alla har egen representation i Reach-rådet. Möjligheterna att påverka dagordningen och diskutera det de vill anser alla vara goda. Sveriges Byggindustriers representant Danielle Freilich menar dock att detta inte enbart är positivt. Hon har själv, i egenskap av vice ordförande i rådet, hållit i några av dess möten och tycker att detta inte alltid har känts bra, utan efterlyser större engagemang ifrån KemI:s håll.

Att frågorna diskuteras i förväg tycker inte Markus Klar ifrån Naturskyddsföreningen leder till att han kommer in till mötena med något tydligt mandat eller ståndpunkt, detta eftersom det mesta som tas upp är av informationskaraktär. Sveriges Byggindustriers och SN:s representanter anger dock att de har klara ståndpunkter kring vissa frågor som diskuteras och att dessa även kan skilja sig branschorganisationerna emellan. Ledamöterna ser sig som representanter för olika intressen, vilket även bekräftas av Elisabeth Österwall ifrån Naturvårdsverket som anger att hon ser de andra deltagarna som företrädare för sina respektive organisationer.

Någon typ av förhandling eller problemlösning där vissa ledamöter tvingas ändra ståndpunkt är det emellertid inte tal om, mötena handlar främst om information och utbildning. Därmed blir det fel att säga att ledamöterna behöver försvara specifika intressen, och stämningen tycks överlag vara god när ledamöterna träffas, *”vi känner varandra sedan många år tillbaka, de allra flesta, så det är trevligt”* (Freilich, 2012-12-13). Att det finns vissa skiljelinjer mellan de medverkande håller dock alla med om och ledamöterna kan ha olika syn och utgångspunkter på vissa delar av Reach-lagstiftningen. Samtidigt finns ett gemensamt behov av samverkan kring Reach och samtalen tycks inte försvåras av att ledamöterna i grunden representerar olika intresseorganisationer, *”det är tydligt att det finns där mellan raderna, absolut, men det försvårar inte samtalet. Alla är lyssnande. Många gånger känns det som att man tar rollen att stå upp för myndighetens åsikter. Det är de som för den huvudsakliga talan och de företräder oftast våra intressen, sen kanske vi tycker att man kan gå längre och snabbare fram men i sak är det likartade ståndpunkter”* (Klar, 2012-12-11).

De intervjuade uppger alla att de lyssnar på varandra och blir lyssnade till men eftersom det inte tas några beslut under mötena är det upp till ledamöterna hur mycket de tar åt sig av det som sägs. Därmed finns inget behov av att skapa konsensus kring frågor, utan det handlar just

om ett informationsutbyte. Reach-rådet är en arena där olika aktörer kan lyfta vissa frågor och ge myndigheterna ett vidgat perspektiv, vilket både Elisabeth Österwall och Sten-Åke Svensson håller med om. SN:s representant beskriver det hela på följande sätt, *”just i Reach har vi varit rätt så överens om målen många gånger men vi kan ha olika synpunkter på hur lätt och snabbt det går att genomföra [...] Det är inga konflikter på de här rådsmötena utan vi kan ha olika syn och det diskuterar vi, men det är inte konfliktfyllt”* (Strömdahl, 2012-12-11).

4.1.3 Partsrådet vid Arbetsförmedlingen

Av de fyra ledamöter som intervjuats vid Arbetsförmedlingens partsråd uppger bara LO:s representant att denne regelbundet diskuterar dagordningen inom sin organisation i förväg. Av de övriga uppger SN:s och SKL:s representanter att de kan höra sig för när de vill ha extra kunskap och statistik kring en viss fråga, medans TCO:s representant inte brukar förbereda sig på ett sådant sätt. Alla anser överlag att det går att lyfta egna frågor på dagordningen och har så gjort vid ett flertal tillfällen, däremot tycks det vara begränsat vilka typer av frågor som intresserepresentanterna får ta upp, *”det finns en typ av frågor som man får upp på den dagordningen om man kommer från facket som jag och det handlar om Arbetsförmedlingens krav på samråd med fackliga organisationer när de skickar folk på arbetsmarknadspolitiska program, men jag får inte upp en fråga som handlar om relevansen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för arbetsmarknaden”* (Essemyr, 2012-12-12). Karin Ekenger ifrån Svenskt Näringsliv ger en liknande bild och säger att partsrådet inte lämpar sig för djupare diskussioner.

Vad gäller mandat anser alla intervjuade att det står klart att de representerar sina respektive organisationer och sitter med i partsrådet i egenskap av företrädare för dessa. Däremot handlar det inte om ett försvarande av det egna intresset eftersom diskussionerna oftast inte ter sig på det sättet. En stor del av mötena handlar om information ifrån Arbetsförmedlingen, som sedan kan diskuteras på plats, och några förhandlingar eller ändringar av ståndpunkter sker därmed inte, *”det handlar egentligen om att man utbyter information skulle jag vilja säga, några direkta förhandlingar eller beslut hamnar inte i partsrådet”* (Ekenger, 2012-12-14).

Tre av de fyra intervjuade upplever inga direkta spänningar under partsrådets möten. Även om det kan finnas skiljelinjer mellan t.ex. arbetsgivarorganisationerna och fackförbunden anser de att detta organ inte är ett fora där sådant tar sig uttryck. LO:s representant har däremot en något annorlunda bild och upplever att framförallt ett av SN:s medlemsförbund kan driva egen politik under mötena samt att det överlag finns skiljelinjer som kan komma upp till ytan.

Vad som däremot framkommer är en skillnad i hur viktig de olika intresseorganisationerna tycker att Arbetsförmedlingen är. Eftersom detta inte tycks påverka de faktiska diskussionerna i rådet, utan snarare visar på skiljelinjer på ett mer övergripande plan benämns det vidare nedan under stycket kring påverkan.

Partsrådsmötena beskrivs som sagt som ett forum för informationsutbyte, med sakliga diskussioner, främst mellan myndigheten å ena sidan och intresseorganisationerna å andra sidan. Alla intervjuade upplever att de blir lyssnade till, men det finns inget behov eller krav på sig att ändra ståndpunkter och de behöver inte vara beredda på att ändra sig när någon framför argument. Gentemot AF tycks det dock se lite annorlunda ut, *”rollen att vara där är att man är helt enkelt en ganska jobbig person, det får man klä på sig. Man är ifrågasättande och det är ganska jobbigt att gå på mötena, man är ganska trött efteråt. Man bär ju organisationens frågor med sig så ibland ser man hur jobbig de [myndigheten] tycker att man är”* (Ernerot, 2012-12-07).

Någon konsensus mellan ledamöterna, eller mellan ledamöterna och myndigheten, eftersträvas inte, *”nej, det är Arbetsförmedlingen som bestämmer. Vi är där för att ge input till deras organisation, det är inte några beslut som fattas på de här mötena”* (Jacobson Libietis, 2012-12-06). Karin Ekenger ifrån SN framhäver att det är kunnigt folk som sitter på analysavdelningen på myndigheten och tar fram statistik som man sedan kan diskutera under mötena, men det leder inte fram till någon gemensam lösning.

4.2 Påverkan

4.2.1 Insynsrådet vid Kemikalieinspektionen

Inga formella beslut fattas vid insynsrådsmötena, utan det handlar främst om ett informationsutbyte. Det är heller inte, vilket LRF:s representant påpekar, syftet med detta arrangemang. Insynsrådet kan ha inspel och förslag men det är upp till ledningsgruppen att titta på detta. Det gör enligt LRF ingen direkt skillnad att detta organ är institutionaliserat, utan det blir lite som vilket annat möte som helst. Även Örjan Brinkman ifrån Sveriges Konsumenter ser rådet som en informell grupp med *”... ett informellt klimat. Det är inga beslutspunkter uppe egentligen, hur skall vi ta ställning till det här eller det här – så berörs aldrig frågorna”*(Brinkman, 2012-12-05).

Både LRF:s och Sveriges konsumenters representant anser emellertid att rådet har möjlighet till inflytande. Det går att likna vid ett bollplank och de upplever en lyhörddhet, man kan peka på vissa aspekter och KemI får en bekräftelse ifrån samhällets representanter. *”Vi lyssnar till myndigheten och myndigheten lyssnar till oss”* (Brinkman, 2012-12-05). Sten-Åke Svensson ifrån KemI pekar på att insynsrådet ersätter styrelsen vid myndigheten och menar på att det inom ramen för dess uppgift finns möjlighet till påverkan och att KemI tar åt sig. Detta märks även av konkret i inspektionens arbete enligt LRF och Sveriges Konsumenter, ett exempel är den SWOT-analys¹⁶ som görs en gång om året där synpunkter om myndighetens arbete och utvecklingsmöjligheter kan föras fram.

En något annorlunda åsikt förmedlar KTF:s representant; *”under själva mötet så kan man ha en diskussion, men sen om man ser hur det ageras i efterhand så upplever jag inte att vi har någon större påverkan via det här rådet”* (Holmer 2012-12-21). Han poängterar här just

¹⁶ SWOT står för strengths, weaknesses, opportunities and threats.

KTF:s egen möjlighet, som anses begränsad, och för att lyfta specifika spörsmål väljer man därför hellre andra vägar. Samtidigt upplever han att det finns en lyhördhet ifrån myndigheten i stort, t.ex. kring frågor som rör implementeringen av lagförslag. Sveriges Konsumenter är mera positiva när det kommer till intresseorganisationens eget inflytande och menar på att myndigheten ofta har ett säkerhetstänk som stämmer överens med dem själva. LRF upplever att insynsrådet erbjuder en möjlighet att ta upp frågor, t.ex. kring växtskydd som är viktigt för bönderna.

Resultaten ovan stämmer överens med de intervjuades åsikter kring maktbalansen under insynsrådsmötena, där Örjan Brinkman inte upplever några större skillnader medans Olof Holmer snarare tycker att den som skriker högst lyssnas på mest. Detta tycks i grunden vara en personfråga. Som nämnts ovan skulle insynsrådets roll behöva klargöras något för att detta organ skulle kunna fungera bättre, men idén om denna typ av institutionaliserade arrangemang upplevs även ifrån KTF som bra. Jan Eksvärd håller med om att en viss skiljelinje finns mellan exempelvis branschorganisationerna och naturskyddsföreningen, men upplever inte att någon ledamot tar onödigt mycket plats.

4.2.2 Reach-rådet vid Kemikalieinspektionen

Reach-rådet vid KemI är inget beslutsfattande organ och ledamöterna har därför ingen formell påverkansmöjlighet på KemI:s verksamhet kopplad till lagstiftningen kring Reach. En indirekt påverkan tycks ändå finnas, även om det, vilket Markus Klar ifrån Naturskyddsföreningen påpekar, är svårt att kvantifiera. Inger Strömdahl ifrån SN menar att rådet kan påverka myndighetens fokus och prioriteringar och både Elisabeth Österwall ifrån Naturvårdsverket och Sten-Åke Svensson ifrån KemI uppger att de tar åt sig av vad som sägs under mötena, ”... den information och det perspektiv som vi som myndighetsrepresentanter får där, självklart så påverkar det oss i vårt arbete, jämfört med om vi inte skulle ha haft det här [rådet]” (Svensson, 2012-12-19).

En skillnad uttrycks ifrån Sveriges Byggindustriers sida, som troligtvis har att göra med att de, tillsammans med Svensk Handel, företräder intressen längre ned i kemikaliekedjan (s.k. nedströmsanvändare). Reach-rådet upplevdes inte vara en lika fungerande arena för, och myndigheten mindre intresserad av, deras perspektiv. Detta hänger ihop med att intresset ifrån KemI ibland har upplevts som lågt (se stycket ovan om deliberation), vilket även Inger Strömdahl ifrån SN påpekar. Samtidigt upplever Danielle Freilich ifrån Bygg rådet som en kanal bland flera där man kan framföra sina åsikter och en av anledningarna till att de deltar i detta råd är just att lyfta frågan om det sista ledet i produktkedjan.

I ett led att öka förståelsen för Reach och bidra till samverkan togs för några år sedan ett initiativ ifrån Teknikföretagen till ett årligt seminarium. Det hölls inget för år 2012, men till 2013 är ett planerat i Sundsvall och de tidigare har varit väldigt uppskattade. Här verkar Reach-rådet ha fungerat som en plattform som möjliggjorde detta utökade samarbete, ”det är bra att det här görs inom ramen [för] Reach-rådet, att Reach-rådet är värd är mycket bättre” (Freilich, 2012-12-13).

Även en viss påverkan ledamöterna emellan verkar kunna ske. Sten-Åke Svensson ifrån KemI anger just detta som något man anser som positivt ifrån myndighetens håll, vilket Svenskt Näringslivs representant bekräftar; *”vi har också möjlighet att påverka genom att tala om, till exempel för Naturskyddsföreningen som vi träffar då, att såhär ser vi på den här frågan, och även SKL och andra parter som är med. Nu träffar vi dem i andra sammanhang också men det här är ett bra informationsställe”* (Strömdahl, 2012-12-11).

Ingen av de intervjuade ledamöterna upplever någon snedfördelning bland de medverkande i rådet, tvärtom påpekar både Svenskt Näringslivs och Sveriges Byggindustriers representanter att de är mycket nöjda med den uppdelning som finns. Det var ett mål när rådet bildades att SN inte skulle behöva företräda hela företagssektorn själva, nu finns sex olika branschorganisationer samt två enskilda företag representerade i rådet för att ge en bredd på de typer av aktörer som berörs av miljölagstiftningen. Markus Klar ifrån Naturskyddsföreningen upplever inga strukturella hinder men känner att någon mer miljöorganisation kanske hade kunnat delta.

4.2.3 Partsrådet vid Arbetsförmedlingen

Några formella beslut om annat är framtida mötens tid och plats är det inte tal om vid Arbetsförmedlingens partsrådsmöten. Det handlar som tidigare nämnts framförallt om ett informationsutbyte, och då i första hand från myndigheten ut till ledamöterna. På frågan till vilken grad ledamöterna anser att rådet kan påverka myndighetens arbete svarar tre av fyra intervjuade att möjligheten är mycket liten, *”som droppen som urholkar stenen...”* (Jacobson Libietis, 2012-12-06), *”Jag tror deras intentioner är att föra ut information om sin verksamhet och få höra allmänna synpunkter. Om det sedan leder till någonting är jag mycket tveksam till. De har ju en politisk styrning och naturligtvis en verksamhetsplanering, det är inte lätt att svänga en supertanker”* (Ekenger, 2012-12-14).

Mats Essemyr ifrån TCO påpekar att AF:s Generaldirektör, Angeles Bermudez-Svankvist, ofta inte medverkar vid mötena eller bara är med på delar av dem, trots att hon enligt förordningen skall vara rådets ordförande. Han upplever, vilket även SN:s representant gör, att partsrådet mest tycks existera för syns skull, *”man påverkar inte arbetsmarknadspolitiken genom partsrådet. Om jag har något viktigare att göra så gör jag hellre det, om jag måste gå till Rosenbad så gör jag det istället för att gå till partsrådet”* (Essemyr, 2012-12-12).

Representanten ifrån LO, Oscar Ernerot, har känslan att AF ändå tycker att partsrådet är viktigt, och upplever att man på lång sikt och genom ett nötande kan påverka myndigheten. Som exempel berättar han att man nu fått igenom att styrelsen skall få ta del av partsrådets mötesanteckningar. Samtidigt upplever han ett minskat inflytande sedan omorganiseringen av myndigheten och skulle önska att det var större, *”vi tycker att det borde vara mycket mer. Generellt inom myndigheten, och arbetsmarknadspolitiken överhuvudtaget, så har parterna fått en mindre roll. Parternas roll i arbetsmarknadspolitiken, framförallt implementeringen av den regionalt, är väldigt viktig”* (Ernerot, 2012-12-07). På regional nivå finns något som kallas för arbetsmarknadsråd, vilka är tänkta att fungera på ett liknande sätt som partsrådet, och både LO:s och SKL:s representanter anser att dessa inte fungerar alls i dagsläget samt att

det är svårt att få något gehör ifrån myndigheten när detta tas upp, ”... där är det lite grann som att tala för döva öron tycker jag. Man sitter så fast i sin organisation och sin struktur att man inte lyssnar på vad vi säger särskilt mycket” (Jacobson Libietis, 2012-12-06).

Vad gäller maktbalansen under mötena upplever ingen av de intervjuade någon snedfördelning gällande vilka organisationer som finns representerade. Som tidigare nämnts ovan finns dock betydande skiljelinjer kring vilken roll man vill tillskriva AF. Under intervjuerna framkommer tydliga olikheter mellan intresseorganisationerna i hur man vill att myndigheten skall fungera samt hur man vill att den offentliga arbetsmarknadspolitiken i Sverige skall implementeras, ”för LO är rådet väldigt viktigt, myndigheten i sig är väldigt viktig. Tro det eller ej men vi kramar Arbetsförmedlingen, vi vill ha en stark central arbetsförmedling [...] medans på arbetsgivarsidan så driver Svenskt Näringsliv en privatisering av Arbetsförmedlingen” (Ernerot, 2012-12-07). Även SKL ställer sig positiva till att privata aktörer skulle kunna göra samma arbete som AF och tar som exempel den australiensiska modellen, medans TCO:s representant säger att det fungerade bättre under det korporativistiska systemet.

4.3 Legitimitet

4.3.1 Insynsrådet vid Kemikalieinspektionen

Hur väl och systematiskt de intervjuade ledamöterna återrapporterar det som tas upp under KemI:s insynsråds möten skiljer sig något åt. Örjan Brinkman ifrån Sveriges Konsumenter och Olof Holmer ifrån KTF uppger att de gör det vid enstaka frågor, medans Jan Eksvärd vid LRF kontinuerligt skickar vidare mötesnoteringar samt brukar ha en muntlig redogörelse för kollegorna. Han har även en chef över sig som intresserar sig för frågor som kan beröras vid rådet. Eftersom Örjan Brinkman och Olof Holmer är ordförande respektive VD för sina intresseorganisationer sker ingen återkoppling uppåt i deras fall.

Ingen av de tre uppger att de har hamnat i en situation där de behövt försvara myndighetens beslut internt inom sina organisationer. Däremot för de med sig information tillbaka som kan förklara myndighetens agerande i vissa fall och bidra till en bättre förståelse. Därmed sker en vidarebefordran av KemI:s perspektiv, ”det finns en poäng med att sitta där och på det sättet förstå och förklara för mina kollegor varför KemI agerar som de gör. Det är helt legitimt att de gör som de gör, det är deras roll, och det behöver vi förstå och inte bara tycka att de är byråkratiska och knöliga” (Eksvärd, 2012-12-11).

Påverkan sker åt båda håll, även om Sveriges Konsumenter upplever att de i högre utsträckning är mottagare än givare av information och alla tre ledamöter ser det i grunden som positivt att ha blivit tilldelade en ledamötsplats. Från KFT:s sida uppger man att man har så mycket interaktion ändå så att detta organ kanske inte spelar så stor roll i slutändan, ”samtidigt känns det som att i och med att vi är den ena av de två stora parterna i samhället som jobbar med kemi inom det privata näringslivet så borde vi ha en självklar plats här och det vore konstigt om vi inte hade det” (Holmer, 2012-12-21). Att ha ett institutionaliserat

utbyte upplever alla tre intresserepresentanter som bra, de är i grunden positiva till att ha representation i rådet och ser det alla som en del i den svenska konsensusmodellen, ”*det finns en risk att det blir en ineffektivitet i systemen om man inte har den här interaktionen och jag tror det är bra att man har det formaliserat också, med minnesanteckningar och en ganska stor öppenhet*” (Eksvärd, 2012-12-11).

4.3.2 Reach-rådet vid Kemikalieinspektionen

De tre intervjuade intresseorganisationsrepresentanterna vid Reach-rådet uppger alla att de regelbundet rapporterar tillbaka inom sina organisationer efter att möten har hållits. Detta för att informera vidare och i vissa fall kunna ta ställning till något som har kommit upp, ”*jag brukar ha en dragnig av punkterna för min avdelning men den är inte jättestor, det är min chef och en medarbetare. [...]Vi får utvärdera då om det kan tas vidare inom vår verksamhet*” (Klar, 2012-12-11). Inom Svenskt Näringsliv återrapporteras till den referensgrupp som finns kring kemikaliefrågor, men även till en arbetsgrupp högre upp i organisationen och Inger Strömdahl påpekar att skulle hon själv inte kunna delta i detta organ så skulle hon vilja att den som gjorde det istället skulle återrapportera på samma sätt som hon nu gör.

Alla tre anger även att det har hänt att de förklarat KemI:s syn på någon fråga inom sin organisation och på så sätt fört vidare myndighetens perspektiv. Däremot handlar det inte om att försvara Kemikalieinspektionen och SN:s representant håller inte med om att hon blir myndighetens förlängda arm på något sätt. Det är inte bara Kemikalieinspektionen själva som kan använda Reach-rådet som ett organ för att förmedla hur förvaltningen arbetar kring lagstiftningen, även Elisabeth Österwall säger att Naturvårdsverket ”*... kan informera om [exempelvis] vår tillsynsvägledning och på det sättet, att de kan få höra talas om det på ett tidigt stadium, få mer acceptans*” (Österwall, 2012-12-12).

I vilken utsträckning detta sker och åt vilket håll påverkan sker upplevs lite olika av de intervjuade. Danielle Freilich ifrån Bygg anser att informationsflödet främst sker ifrån KemI ut till ledamöterna, något Markus Klar ifrån Naturskyddsföreningen också till viss del framhäver. Samtidigt upplever han, vilket även Inge Strömdahl ifrån SN gör, att det till stora delar sker ett ömsesidigt utbyte av information mellan alla parter. Att KemI ges en möjlighet att nå ut till intresseorganisationerna och via Reach-rådet legitimera beslut håller Naturskyddsföreningen med om, ”*absolut, sen kan medlemmarna i rådet framföra åsikter som KemI kan ta till departementet och vidare om det är något som verkligen är ett problem för näringslivet. Det är tvåvägskommunikation men den är nog mer åt andra hållet, att det är en information för företagen snarare än tvärtom*” (Klar, 2012-12-11).

Att ha representation i rådet upplever alla intervjuade som något i grunden positivt. Eftersom organet inte är beslutsför handlar det emellertid kanske främst om mjuka värden. Byggs representant uppger att Reach-rådet kanske i slutändan inte spelar så stor roll och att man använder andra kanaler vid konkreta frågor man vill belysa och påverka. Övriga intervjuade är överlag positivare till detta organ, vilket antagligen har att göra med vart i kemikaliekedjan de olika parterna befinner sig (se stycket om påverkan), och håller med om att Reach-rådet

bidrar till att skapa förtroende mellan de deltagande, *”framförallt att vi får möjligheten att prata med generaldirektören, och höra hur hon ser på saker och ting. Det blir en bättre relation, absolut”* (Strömdahl, 2012-12-11).

4.3.3 Partsrådet vid Arbetsförmedlingen

Av de fyra intresseorganisationsrepresentanterna har representanten ifrån LO den mest regelbundna återrapporteringen efter partsrådets möten. Han brukar skicka ut anteckningar och rapportera till organisationens medlemsförbund, experter samt ordföranden inom LO och beskriver att det sammantaget blir ett ganska stort flöde av information. SKL:s och SN:s representanter uppger att de brukar sammanfatta några punkter ifrån mötena och skicka ut minnesanteckningar medans TCO:s ledamot gör det när viktiga saker kommer upp och ifall det uppstår kontroverser där organisationen behöver ta ställning.

Även när det gäller att förklara och vidarebefordra AF:s beslut tycks LO:s representant göra detta på ett tydligare sätt än de andra, *”ja det händer ganska ofta. Förbunden kan vara väldigt upprörda över att myndigheten gör si eller så och överhuvudtaget som LO-företrädare blir det ofta att man får försvara myndigheten och säga att Fas-3, till exempel, det är inte myndighetens fel, det är den politik som drivs [...] Men visst, det blir att man får försvara en dålig myndighet, ganska ofta”* (Ernerot, 2012-12-07). Övriga intervjuade uppger att de vidarebefordrar myndighetens perspektiv men känner inget ansvar eller att de behöver försvara myndigheten, *”Det handlar inte om det. Vi har strikt skilda roller, verkligen”* (Ekenger, 2012-12-14).

Informationen under rådsmötena kommer främst ifrån AF, något alla intervjuade ledamöter håller med om. Som tidigare nämnts under påverkan är myndigheten duktig på att ta fram statistik och den informationen man kommer med under partsrådsmötena upplevs som bra och lärorik. Dock uppger alla intervjuade att förtroendet för myndigheten inte påverkas nämnvärt av att de har representation i partsrådet, utan snarare av hur AF agerar i allmänhet. Svenskt Näringslivs representant uppger att de har ifrågasatt ifall de skall delta överhuvudtaget, dels på grund av att man inte är nöjd med hur rådet fungerar och dels eftersom de har tagit en principiell ställning mot dessa typer av arrangemang, *”i nuvarande system så skulle vi uppskatta om de [AF] tog till sig våra synpunkter på ett bättre sätt, men eftersom vi vill förändra nuvarande system så kan vi kanske leva med det, just nu”* (Ekenger, 2012-12-14).

De fackliga intresserepresentanterna är av en annan åsikt än SN och vill, vilket tidigare nämnts, se ett stärkt inflytande inom rådande system och också SKL:s representant ser att det finns utrymme för förbättringar, *”vi tillsammans som sitter i partsrådet, vi har våra tentakler ute i hela samhället, så om Arbetsförmedlingen hade tillräckligt stora öron skulle de kunna få jättemycket information, men också hitta nya lösningar”* (Jacobson Libietis, 2012-12-06). Oscar Ernerot ifrån LO säger att ett institutionaliserat utbyte gör att man kan ha mer långsiktiga mål med arbetet och TCO:s representant upplever att det finns ett klart syfte med att sitta med i svensk förvaltning, *”... parterna är smörjoljan. Om vi har med partsföreträdarna i arbetsmarknadspolitiken kommer den att fungera bättre”* (Essemyr, 2012-12-12).

5. Analys

Hur väl ovan beskrivna resultat kan svara på uppsatsens frågeställning analyseras nedan. För att uppdatera eventuellt glömska läsare redovisas här först den faktiska frågeställningen en gång till:

Hur ser intresseorganisationers *institutionaliserade* roll i svensk förvaltning ut idag och vad innebär den för involverade parter?

I ett första steg besvaras de tre delfrågorna till frågeställningen. Detta för att sedan kunna analysera den samlade bilden av resultaten och koppla dessa till teorin kring collaborative governance (Ansell & Gash, 2008).

5.1 Deliberation

(1) Sker en fungerande deliberation i dessa råd?

För att de tre organen skall kunna sägas bidra till en deliberativ process finns det vissa tydliga teoretiska kriterier som bör vara uppfyllda. Det första handlar om att ledamöterna inte får ha ett för hårt satt mandat ifrån sina egna organisationer, utan måste vara öppna för det som sägs och diskuteras under mötena. De första frågorna i intervjuerna försökte därför klarlägga ifall tydliga ståndpunkter fanns i förväg och ifall deltagandet i de olika råden främst gick ut på att försvara den egna organisationens intressen.

Resultaten är i alla de tre råden relativt likartade. De intervjuade ser sig som representanter för sina organisationer och diskuterar till viss del igenom dagordningen i förväg för att förbereda sig. Däremot uppstår inga direkta situationer där de egna intressena specifikt behöver försvaras, mycket på grund av rådets karaktär. Det handlar i mångt och mycket om ett informationsutbyttande och ledamöterna ställs därmed egentligen inte inför situationer där det egna intresset kan krocka med det allmänna. Mot bakgrund av att alla utom LRF:s representant i Reach-rådet klart uppger att de företräder sina organisationer får ett relativt tydligt mandat i samtliga organ dock anses existera.

Konfliktnivån upplevs under mötena som relativt låg, mycket på grund av att inga förhandlingar kring konkreta beslut behöver hållas. Två undantag går att notera ifrån KTF:s representant i insynsrådet vid KemI samt LO:s representant i partsrådet vid AF. Det tycks här främst röra sig om personfrågor, men måste samtidigt ses utifrån faktumet att olika typer av organisationer finns representerade.

De kompletterande frågorna kring vilken grad de intervjuade upplever sig lyssnade till och lyssnar på andra hade kunnat bringa klarhet här. Dock har alla intervjuade vid samtliga tre organ svarat väldigt lika på dessa frågor, ett möjligt tecken på brister i själva frågan. Det är mindre troligt att någon medger att man faktiskt inte lyssnar på de andra eller att man inte

lyckas göra sin röst hörd. Framförallt finns det inga klara incitament att verkligen ta åt sig av vad övriga ledamöter säger, detta eftersom man i slutändan inte behöver fatta beslut. Att tala om djupare konfliktnivåer kan självklart upplevas som svårt av de intervjuade, men eftersom inga konkreta förhandlingar där parterna förväntas kompromissa uppstår får den övergripande konfliktnivån anses vara låg.

Den sista delfrågan kring konsensus syftade till att klargöra ifall rådsmötena faktiskt kunde bidra till gemensamma lösningar och någon förändring av preferenser. Det enkla svaret för samtliga organ blir här nej, eftersom inga formella beslut fattas i något av råden där en gemensam lösning måste tas fram.

Vissa avvikelser i svaren mellan ledamöter inom samma råd, samt mellan råden i sig, går att konstatera. Den intervjuade tjänstemannen ifrån KemI var överlag väldigt positiv till både insynsrådet och Reach-rådet som diskussionsarenor, men blir delvis motsagd av några av ledamöterna. Tendenser att svara på vissa av frågorna på ett visst sätt man förväntas göra kan därmed urskönjas, men överlag blir resultatet på den första delfrågan väldigt tydligt, såväl för om kravet på ändrade preferenser ställs upp som om enbart en förhandling utifrån givna preferenser sker (Naurin, 2007). En fungerande deliberation, så som den målas upp i teorin, sker inte vid något av de tre råden.

5.2 Påverkan

(2) Ges ledamöterna någon möjlighet till inflytande?

Det första att konstatera kring påverkan är att det vid alla tre organ inte tas några formella beslut under mötena. Råden är just rådgivande och en inte obetydlig del handlar därmed om mjuka värden som förtroendeskapande, breddning av perspektiv och att lära känna varandra. Emellertid är det samlade intrycket ifrån insyns- och Reach-rådet vid KemI att ledamöterna upplever att de ges möjlighet till inflytande, medans partsrådet vid AF inte alls verkar fungera på det sättet. Sveriges Byggindustriers företrädare i Reach-rådet och KTF:s företrädare i insynsrådet upplever sig inte ha lika stora möjligheter till inflytande vilket bör uppmärksammas. Den övergripande slutsatsen blir dock att organisationerna som deltar i dessa båda råd ges möjlighet till ett utbyte.

De fyra intervjuade vid partsrådet ger en väldigt likartad bild av situationen i utbytet med Arbetsförmedlingen. Partsrådsmötena handlar till stor del om information ifrån myndigheten, som sedan inte verkar särskilt mån om att ta till sig något tillbaka via denna väg. Ett tydligt tecken är att generaldirektören, som formellt skall leda arbetet, ofta varit frånvarande och delegerat ordförandeskapet till en annan person in AF:s ledningsstab. På frågan kring organisationernas utbyte blir svaret alltså ”ja” för de båda råden vid KemI och ”nej” för partsrådet vid AF.

Liknande resultat går att konstatera kring maktbalansen vid respektive organ. Inga direkta skillnader i inflytande tycks finnas mellan ledamöterna i Reach- och insynsrådet. Det som

uppmärksammas är att det finns en ledamot i insynsrådet som så att säga skriker lite högre, i grunden en personfråga. Inom partsrådet däremot tycks LO ha en mycket närmre relation till myndigheten än de andra organisationerna, där företrädarna för arbetsgivarintressena är för en privatisering av myndigheten. Även om detta inte behöver te sig några konkreta uttryck under mötena är det ingen överdrift att anta att det påverkar organisationernas inställning och möjligheter till inflytande. Slutsatsen kring maktbalans blir därmed ”ja” för insyns- och Reach-rådet och ”nej” för partsrådet.

Eventuella tendenser skulle kunna gå åt båda hållen, där de intervjuade gärna vill framställa att de har mer inflytande än de faktiskt har, eller att de undervärderar sin roll för att de vill ta tillfället i akt att kritisera. Detta försökte och har delvis undvikits via triangulering, eftersom olika typer av intressen intervjuades och även myndigheten själv. En nackdel är däremot att ingen representant ifrån AF finns med.

Utifrån teorin finns det flera aspekter som kan förklara resultaten. Organet där ett utbyte enligt den korporativistiska modellen kan förväntas ske behöver ha en reell möjlighet till påverkan, och för samtliga råd är den formellt ganska liten eftersom inga beslut tas (Christiansen et al., 2011). Även organisationerna i sig måste bli sedda som relevanta företrädare för olika intressen, något som skulle kunna förklara att Sveriges Byggindustrier upplever att de har mindre inflytande. Överlag är de samlade intrycken dock klara och svaret på den andra delfrågan blir att ledamöterna vid insynsrådet och Reach-rådet ges möjlighet till inflytande, medans så inte är fallet vid partsrådet.

5.3 Legitimitet

(3) Bidrar dessa råd till en legitimering av politiken?

En förutsättning för att en legitimering av myndighetens arbete skall kunna ske är att de deltagande återrappporterar till sina respektive myndigheter och för vidare information m.m. som kommer upp under mötena. Detta skiljer sig något åt bland de intervjuade, bland annat verkar det bero på vilken roll de själva har inom sina organisationer. Även om återrappporteringen inte alltid är regelbunden tycks den dock ske ifrån alla intervjuade via olika kanaler i en hyfsat stor utsträckning och det första kriteriet får därmed anses vara uppfyllt.

Att tala om ett konkret ansvar för den politik myndigheten implementerar ställer däremot lite andra krav på de undersökta organen. En stor del av de tre rådens roll tycks vara att föra ut information ifrån myndigheten, och flera av de intervjuade vid de tre organen uppger att de har fört vidare myndighetens perspektiv och förklarat det internt. Eftersom de dock inte är med och fattar beslut vid myndigheten behöver de inte ta något ansvar, och någon annan än LO:s representant i partsrådet säger sig inte uppleva att detta blir ett problem. Sammantaget innebär ett deltagande i de tre organen därmed inget ansvar för den politik myndigheten driver.

Ett övergripande förtroende, såväl för myndigheten som för de andra ledamöterna, tycks dock byggas upp vid organen knutna till KemI. Alla intervjuade ser det som i grunden positivt att ha representation. Ledamöterna i partsrådet uppger inte att de får en stärkt tillit till myndigheten genom detta institutionaliserade utbyte, det finns en del intressant information att ta del av men detta påverkar inte deras övergripande inställning.

Två av de intervjuade ledamöterna vid Reach-rådet, Naturvårdsverkets och Naturskyddsförningens representanter, har själva tidigare arbetat på KemI. Detta kan självklart antas påverka deras inställning till myndigheten, varmed en viss tendens i deras svar kan finnas. Deras svar står dock inte i kontrast till vad som i övrigt har framkommit kring Reach-rådet.

Svaret på den sista delfrågan blir därmed liknande svaret på den andra. Visserligen uppstår inget konkret ansvar för myndighetens beslut i något av råden. Tilliten till KemI och ledamöterna emellan tycks ändock stärkas via det institutionaliserade utbytet där, medans ett liknande resultat inte går att urskilja för partsrådet vid AF. Insynsrådet samt Reach-rådet vid KemI kan sägas bidra till en legitimering av myndigheten och Partsrådet vid AF gör det inte. Nedan redovisas de samlade resultaten i analysverktyget.

Tabell 5.1 Analysverktyg.

Resultat	Insynsrådet	Reach-rådet	Partsrådet
Deliberation			
Mandat	Ja	Ja	Ja
Konflikt	Nej	Nej	Nej
Konsensus	Nej	Nej	Nej
Påverkan			
Beslut	Nej	Nej	Nej
Utbyte	Ja	Ja	Nej
Balans	Ja	Ja	Nej
Legitimitet			
Återkoppling	Ja	Ja	Ja
Ansvar	Nej	Nej	Nej
Tillit	Ja	Ja	Nej

5.4 Hypotes

De samlade resultaten ovan och svaren på delfrågorna blir att en skillnad mellan de båda råden vid KemI kontra partsrådet vid AF går att konstatera. Denna ligger helt i linje med hypotesen, H_1 , ifrån 2.4 och visar på att olika politikområden och olika intresseorganisationer inte lämpar sig lika väl för dessa utbyten. Tekniska spørsmål tycks vara mer passande för en institutionaliserad samverkan än frågor där stark politisk laddning finns, vilket manifesteras i att partsrådets ledamöter har en varierande syn på myndighetens och rådets betydelse och roll.

Med det sagt finns det inga egentliga formella skillnader mellan de tre råden. De har alla samma rådgivande funktion och bör kunna fungera i lika hög utsträckning. Inte heller några egentliga skillnader i intresseorganisationernas storlek, som kan antas påverka hur de blir

sedda i utbytet, tycks finnas (Christiansen et al., 2011, s.369). Det som skiljer de tre råden åt är att insynsrådets och Reach-rådets representanter ges en (åtminstone upplevd) möjlighet till inflytande medans ledamöterna i partsrådet beskriver myndigheten som trög och svårpåverkad. Därmed legitimeras inte heller AF:s beslut på samma sätt som KemI:s.

5.5 Collaborative Governance?

Hur väl stämmer då dessa tre råd överens med Ansells och Gashs definition av collaborative governance? (2008, s.544). Under metodkapitlet konstaterades att fyra av sex kriterier kunde sägas vara uppfyllda på förväg. Av de övriga två handlar ett kriterium (nr.3) om att intressenterna skall ges direkt möjlighet till påverkan och det andra (nr.5) om att konsensus skall uppstå, eller i vart fall eftersträvas. För Reach- och insynsrådet vid KemI kan kriteriet om påverkan sägas vara uppfyllt, men däremot inte för partsrådet vid AF.

Det har tidigare konstaterats att ingen deliberation sker i något av dessa tre råd och kriterium nr.5 om konsensus blir därmed inte uppfyllt. Ledamöterna i råden behöver inte ändra sina preferenser eller komma fram till gemensamma beslut och det vore därför för mycket av ett tänjande av definitionen att definiera dessa tre organ som samverkande utefter teorin kring collaborative governance.

Betyder då detta att ovan gjorda undersökning inte har något att komma med i försöken till teoriutveckling av collaborative governance? Författaren av uppsatsen vill göra gällande att ett antal lärdomar ändock kan dras. Teorin har rätt i sin förutsägelse att faktisk påverkan är viktig. Känner inte ledamöterna som deltar att de får någon respons minskar motivet till att sitta med i dessa råd och det blir då endast en arena för envägskommunikation där myndigheten informerar olika parter. Till en början kan alltså delar av resultaten sägas stärka teorin.

Vidare framgår att den korporativistiska utbytesmodellen tycks kunna påvisa vissa centrala aspekter av vikt vid för hur de tre organen faktiskt fungerar. Förvaltningen kan få legitimitet för sina beslut genom ett institutionaliserat utbyte med intresseorganisationer. Centralt här är att en återkoppling sker inom organisationerna, att balans råder mellan de deltagande intressena samt att de ges någon form av inflytande, som dock inte behöver vara formellt reglerad.

Statens och förvaltningens roll blir här viktig, och det kan bli svårt att se en myndighets representanter som en ledamot bland de andra i råden. Att inte väga förvaltningens intressen gentemot intresseorganisationernas, och i längden det civila samhällets, riskerar att negligera en viktig aspekt i processen. Implementeringen av offentlig politik handlar tillsyvende och sist om att väga specifika intressen mot det allmänna, och här spelar organiseringen av ett lands förvaltning in för hur det bäst uppnås. Internationell diskurs pekar, vilket nämnts under teorikapitlet, mot att de komplexa frågor och den kunskap som krävs vid politiska beslut, tolkningen av lagar o.s.v. gör att staten och det civila samhället måste interagera på ett

produktivt sätt. Annars kan risken finnas att vissa aktörer väljer andra vägar, vilket skedde i Sverige på 90-talet, eller att implementeringen blir alltför juridisk (Naurin, 2001).

Den kanske viktigaste lärdomen blir därmed att en deliberativ process där konsensus eftersträvas kan komma i konflikt med möjligheten att påverka och skapa legitimitet (Hendriks, 2006, s.493). Vissa intresseorganisationers frågor och strategier lämpar sig bättre mot förvaltningen medan andra söker påverkan på annat håll. Förespråkare för collaborative governance måste därmed ta i beaktande vilka strategier intresseorganisationer har, samt vad det faktiskt kan innebära att dessa bjuds in att på ett formellt sett delta i implementeringen av politiken. Ett rådgivande utbyte där intresseorganisationer enbart konsulteras kan leda till envägskommunikation, medan en formell påverkansmöjlighet med krav att nå konsensus kan verka hämmande för vissa parter och underbygga hela processen. Denna studie visar på att ett fungerande utbyte där myndighetens beslut legitimeras kan uppstå ändå, utan risken att någon hamnar på dubbla stolar och tvingas ta ansvar inför sin egen organisation. Vid utformningen av ett samverkande organ är det slutligen effekterna och den resulterande politiken som är det viktiga.

Slutligen kan det vara värt att understryka att en intervjustudie vid tre organ under två svenska myndigheter innebär en väldigt snäv undersökning där man förvisso kan gå på djupet, men att generalisera alltför mycket kan vara svårt. Formella utbyten kan se mycket olika ut inom varierande delar av den svenska förvaltningen samt på olika nivåer. Klart står dock att korporativistiska eller samverkande arrangemang där förvaltningen och intresseorganisationer interagerar har en viktig funktion, inte minst för det civila samhällets organisationer. Dessa intresseorganisationer är ofta centrala aktörer inom myndigheternas respektive områdesfält och detta system ger dem en direkt, institutionaliserad, kontakt med ämbetsmän som har att fatta beslut som kan påverka de arbetstagare, arbetsgivare, miljöorganisationer m.fl. som företräds.

6. Källförteckning

Ansell, Chris – Gash, Alison, 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol 18:4, s.543-571.

Bergström, Jonas – Rothstein, Bo, 1999. *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Första upplagan. Stockholm: SNS Förlag.

Binderkrantz, Anne, 2008. "Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions", *Scandinavian Political Studies* Vol 31:2, s.173-200.

Binderkrantz, Anne Skorkjaer – Krøyer, Simon, 2012. "Customizing strategy: Policy goals and interest group strategies", *Interest Groups & Advocacy* Vol 1:1, s.115-138.

Christiansen, Peter Munk – Sonne Nørgaard, Asbjørn – Rommetvedt, Hilmar – Svensson, Torsten – Thesen, Gunnar – Öberg, PerOla, 2010. "Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making", *Voluntas* Vol 21, s.22-40.

Christiansen, Peter Munk – Sonne Nørgaard, Asbjørn – Rommetvedt, Hilmar – Svensson, Torsten – Thesen, Gunnar – Öberg, PerOla, 2011. "Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia", *Government and Opposition* Vol 46:3, 365-391.

DS 2008:67. "Den nya myndigheten för arbetsmarknadsfrågor – Arbetsförmedlingen", <http://www.government.se/content/1/c6/10/95/31/7ba9c65f.pdf>, 2012-12-29

Gustafsson, Viktor – Karlsson, Henrik, 2011. "Särintressen och staten: En studie över representationen i svenska myndighetsstyrelser relaterade till arbetsmarknaden", Självständigt arbete, Statskunskap B, Uppsala Universitet.

Hadenius, Axel, 1978. "Ämbetsverkens Styrelser", *Statsvetenskaplig tidsskrift* 1978:1, s.19-32

Hendriks, Carolyn M., 2006. "Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy", *Political Studies* Vol 54:3, s.486-508.

Hermansson, Jörgen – Lund, Anna – Svensson, Torsten – Öberg, PerOla, 1999. *Avkorporatisering och lobbyism*, Stockholm: SOU 1999:121.

Johansson, Joakim, 2000. *SAF och den svenska modellen – En studie av uppbrotten från förvaltningskorporatismen 1982-91*. Stockholm: Uppsala Universitetsbibliotek.

Kooiman, Jan (Ed.), 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.

Naurin, Daniel, 2001. *Den demokratiska lobbyisten*. Första upplagan. Umeå: Boréa bokförlag.

Naurin, Daniel, 2007. "Why Give Reason? Measuring Arguing and Bargaining in Survey Research", *Swiss Political Science Review* Vol 13:4, s.559-575.

Naurin, Daniel, 2010. "Most Common When Least Important: Deliberation in the European Union Council of Ministers", *British Journal of Political Science* Vol 40:1, s.31-50.

Myndigheter under Miljödepartementet, <http://www.regeringen.se/sb/d/8734>, 2013-01-10

Nyqvist, Charlotta, 1996. *Organisationernas inflytande efter avkorporativiseringen*. PISA, Statsvetenskapliga Institutionen: Uppsala Universitet.

Om Kemikalieinspektionen, <http://www.kemi.se/Om-Kemikalieinspektionen/>, 2012-12-10

Prop. 2012/13:1, Bilaga 1. "Specifikation av budgetens utgifter och inkomster 2013", <http://www.regeringen.se/content/1/c6/19/91/89/27f90ef4.pdf>, 2012-12-10

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, <http://www.esv.se/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=13929>, 2012-12-15

Sandberg, Johan, 2001. "Dör korporativismen? – en kartläggning av intresserepresentationen i förvaltningsmyndigheternas styrelser", Självständigt arbete, Statskunskap D, Uppsala universitet.

Siaroff, Alan, 1999. "Corporatism in 24 industrial democracies: meaning and measurement", *European Journal of Political Research* Vol 36, 175-205.

SFS 2007:515. "Myndighetsförordningen", http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Myndighetsforordning-2007515_sfs-2007-515/, 2012-12-18

SFS 2007:1030. "Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen", http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-20071030-med-ins_sfs-2007-1030/, 2012-12-18.

SFS 2009:947. "Förordning med instruktion för Kemikalieinspektionen", http://www.lagboken.se/dokument/Andrings-SFS/596095/SFS-2009_947-Forordning-med-instruktion-for-Kemikalieinspektionen?id=40419, 2012-12-18.

SOU 2004:23. "Från verksförordning till myndighetsförordning", <http://www.regeringen.se/content/1/c4/38/93/09a0a3e6.pdf>, 2012-12-10

Torfig, Jakob – Peters, B. Guy – Pierre, Jon – Sørensen, Eva, 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press.

Världsbanken, 1991. "Managing Development: The Governance Dimension", http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/00090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf, 2012-12-31.

Öberg, PerOla, 2002. "Does Administrative Corporatism Promote Trust and Deliberation?", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* Vol 15:4, s.455-475.

Öberg, PerOla – Svensson, Torsten, 2012. "Civil Society and Deliberative Democracy: Have Voluntary Organisations Faded from National Public Politics?", *Scandinavian Political Studies* Vol 35:3, s.246-271.

7. Bilagor

Nedan återfinns bilagor till uppsatsen. Hela sammanställningar, transkriberingar, av de genomförda intervjuerna har dock inte gjorts, utan finns att få ut som ljudfiler vid kontaktandet av författaren.

7.1 Frågepapper inför intervjuer

Inledande frågor

Hur länge har du suttit med i detta råd?

Hur ofta träffas rådet?

Sitter du med i flera råd vid andra myndigheter?

Deliberation

a) Mandat

Diskuterar du dagordningen med någon inom din organisation i förväg?

Har du ett tydligt mandat/ståndpunkt ifrån din organisation innan ett rådsmöte?

Försvarar du ett specifikt intresse? (organisationsintresse i viktiga frågor?)

b) Konfliktnivå

Upplever du att det finns starka spänningar mellan olika intressen under mötena eller ej?

Tar mötena formen av förhandling eller är parterna villiga att ändra på sina ståndpunkter (problemlösning)?

Lyssnar du på andra och är beredd att ändra dig när ngn framför argument?

Lyssnar andra på dig?

c) Konsensus

Söks en gemensam lösning på det som diskuteras?

Fattas ev. beslut i konsensus eller är det vanligt att någon reserverar sig?

Påverkan/Inflytande

a) Typ av beslut

Tas formella eller informella beslut under rådsmötena?

Till vilken grad anser du att rådet kan påverka myndighetens arbete?

b) Organisationens utbyte

Kan du påverka viktiga beslut? – känner du dig delaktig?

c) Maktbalans inom myndigheten

Kan andra påverka viktiga beslut?

Har någon i rådet mer inflytande än andra?

Legitimitet

a) Återkoppling

Har du en regelbunden rapportering med någon inom din org.?

Med vem och hur ser den ut?

b) Ansvar

Har det hänt att du försvarat eller förklarat (legitimerat) myndighetens beslut inom din org.?

Har du varit framgångsrik i detta?

I vilken utsträckning sker detta? (påverkan åt vilket håll?)

c) Tillit

Hur påverkas din org. förtroende för myndigheten av att ni har representation i rådet?

7.2 Samtliga ledamöter i respektive organ

Myndighet	Organ	Namn	Företrädare
KemI	Insynsrådet	Nina Cromnier	GD, KemI
		Örjan Brinkman	Ordf. Sveriges konsumenter
		Jan Eksvärd	LRF
		Anna Enander	Docent, Försvarshögskolan
		Ann-Sofie Eriksson	SKL
		Olof Holmér	Direktör, KTF
		Magnus Huss	Direktör, Plats- och Kemiföretagen
		Mikael Karlsson	Ordf. Naturskyddsföreningen
		Kerstin Lindvall	ICA Sverige
Christina Rudén	Docent, Stockholms Universitet		
KemI	Reach-rådet	Claes Trägårdh	Arbetsmiljöverket
		Ingemar Malmström	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
		Markus Klar	Naturskyddsföreningen
		Kerstin Blom Bokliden	SKL
		Lisbeth Svensson	Akzo Nobel
		Anna Melvås	KTF
		Michael Reineskog	Plast- och Kemiföretagen
		Inger Strömdahl	SN
		Danielle Freilich	Sveriges Byggindustrier
		Camilla Kaplin	Outokumpu Stainless AB
		Kenny Kvarnström	Teknikföretagen
Elisabeth Österwall	Naturvårdsverket		
Ann Christiansson	Svensk Handel		
AF	Partsrådet	Karin Ekenger	SN
		Tommy Lind	Teknikföretagen
		Ola Månsson	Sveriges Byggindustrier
		Vivi Jacobson Libietis	SKL
		Roger Vilhelmsson	Arbetsgivarverket
		Charlie Levin	Unionen
		Mats Essemyr	TCO
		Eva Nordström	KFO
		Oscar Ernerot	LO
		Eva Oscarsson	SACO
		Gunilla Johannesson	DIK
		Alexandra Wåhlstedt	SKL
		Benita Westin	Kommunal
Angelice Teiffel	IF Metall		