

Hoten mot länsstyrelsen

– En analys av dess agerande i en föränderlig omgivning

Abstract

The purpose with this master thesis is to analyze how the Swedish County Administrative Board (Länsstyrelsen) acts in an environment that changes fast with more regional actors than ever before. There are also proposals regarding new public authorities and eventually a reduction of the Swedish County Administrative Board.

By studying a report issued by the Board in December 2005 the aim is to find their intentions and actions for the future. By using three diverse theoretical concepts – *the public organisation*, *the instrumental perspective* and two separate perspectives from *new institutionalism* – the expectation is that I will have the possibility to analyze the intentions of the organisation in many different ways.

In this case study I also want to take into consideration the central discourses in the regional debate, shall we decentralize or shall we keep on having a strong state even in the future? What kind of regional policy does the Swedish County Administrative Board prefer?

The result shows that the Swedish County Administrative Board struggles for a strong state even in the future, but it does not propose any huge changes. In many ways it seems like they act as they are supposed to – as an instrument for the government – but despite that it is obvious that the Swedish County Administrative Board tries to show that it has the traditions and knowledge. Therefore it should have a lot of power even in the future. It means that they try to maximize and protect their position in the regions for the future.

Keywords: Länsstyrelsen, regional development, new institutionalism, instrumentalism, discourses

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Syfte, problem & frågeställning.....	3
1.2	Disposition	4
2	Metod, material & avgränsning	5
2.1	Metodologiska utgångspunkter	5
2.2	Urval av material och avgränsning.....	6
2.3	Centrala diskurser inom regionalpolitiken	8
3	Teoretiska perspektiv	10
3.1	Den offentliga organisationen	10
3.2	Det instrumentella perspektivet.....	11
3.3	Nyinstitutionalismen som analysredskap	13
3.3.1	Normernas makt	14
3.3.2	Strävan efter att maximera nyttan	15
4	Bakgrund	17
4.1	Länsstyrelsen i ett historiskt perspektiv	17
4.2	Länsstyrelsens uppgifter.....	18
4.3	Nationell strategi för hållbar utveckling.....	19
5	Hoten mot länsstyrelsen	20
5.1	Regionala självstyrelseorgan som hot	20
5.1.1	Analys.....	23
5.2	En ny myndighetsstruktur som hot.....	24
5.2.1	Analys.....	26
6	Avslutning	28
6.1	Resultat och slutdiskussion	28
6.2	Förslag till vidare forskning	29
7	Referenser	30
7.1	Litteratur & artiklar	30
7.2	Offentligt tryck	32

1 Inledning

I oktober år 2004 fick Sveriges länsstyrelser i uppdrag att gemensamt föreslå hur länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser bör vidareutvecklas och preciseras. I december år 2005 utkom så svaret på uppdraget genom rapporten *Samordning för hållbar regional utveckling*. Denna uppsats riktar sig till att analysera huruvida länsstyrelsen försöker framhålla sin egen roll i det regionala utvecklingsarbetet. Kan det vara så att länsstyrelsen är en *hotad* organisation? Länsstyrelsens roll i svensk regionalpolitik har – i vilket fall – förändrats och frågan som behandlar vilken roll länsstyrelsen skall spela i framtiden är alltså aktuell. De regionala självstyrelseorganen har övertagit en del av länsstyrelsens uppgifter (Länsstyrelserna 2005, s.13 f). Likaså uppkommer nya hot när förslag kommer angående en ny myndighetsstruktur och ett eventuellt införande av nya regionala myndigheter (SOU 2005:93, s.64 f).

Frågan är hur en offentlig organisation som länsstyrelsen agerar i en föränderlig omgivning av den här karaktären. Accepteras dessa nya förutsättningar eller försöker de snarare utnyttja dem för att faktiskt förstärka och förändra sin organisations förutsättningar? Intar de en försvarsposition? Hur agerar en statlig organisation som länsstyrelsen när dess förutsättningar på den regionala nivån förändras?

Jag anser att ämnet har stor relevans eftersom det i förlängningen har en avgörande betydelse för hur den svenska demokratin skall utformas i framtiden. Skall vi ha en stark stat med ett stort ansvarsområde i regionerna eller är det bättre att decentralisera allt fler frågor till självstyrelseorgan?

1.1 Syfte, problem & frågeställning

Denna magisteruppsats har i syfte att – utifrån den av länsstyrelserna framtagna rapporten *Samordning för hållbar utveckling* – analysera varför länsstyrelsen agerar på ett visst sätt när den omgivning som de verkar inom förändrats. Uppsatsens syfte kan preciseras med följande frågeställningar:

- *Hur agerar länsstyrelsen när dess institutionella förutsättningar förändras? Varför agerar länsstyrelsen på detta sätt?*

Syftet med frågorna är – att med hjälp av mina teoretiska hjälpmedel – analysera varför en offentlig organisation som länsstyrelsen agerar på ett specifikt sätt i en föränderlig omgivning.

1.2 Disposition

I det följande kapitlet presenteras uppsatsens metodologiska utgångspunkter och materialval. Förhoppningen är att läsaren skall erhålla en förståelse för hur studien kommer att genomföras. Detta följs av ett kapitel som presenterar de teoretiska verktygen jag valt att använda; *den offentliga organisationen, det instrumentella perspektivet* samt två perspektiv som jag hämtat från den *nyinstitutionella teoribildningen*. För att läsaren skall få en överblick av länsstyrelsens komplexa karaktär beskrivs länsstyrelsen utifrån ett historiskt perspektiv respektive ett nutidsperspektiv i kapitel fyra. Även Sveriges strategi för *hållbar utveckling* presenteras översiktligt eftersom begreppet diskuteras en del i uppsatsens analys.

I det femte kapitlet presenteras således uppsatsens empiriska material och författarens analytiska reflektioner utifrån de teoretiska perspektiven. Därefter presenteras uppsatsens resultat integrerat med en slutdiskussion där förslag ges till önskvärd forskning utifrån författarens utgångspunkt. Som sig bör avslutas uppsatsen med en referensförteckning.

2 Metod, material & avgränsning

I följande kapitel presenteras uppsatsens metodologiska tillvägagångssätt. Jag inleder med att presentera grundläggande metodologiska utgångspunkter som sedan följs upp av en diskussion kring materialvalet och avgränsningarna. För att kunna förstå länsstyrelsens agerande när omgivningen förändras är det även centralt att lyfta fram de centralt rådande diskurser som länsstyrelsen faktiskt har att förhålla sig till på den regionala arenan.

2.1 Metodologiska utgångspunkter

Målsättningen med denna uppsats är att med hjälp av mina teoretiska utgångspunkter analysera varför länsstyrelsen agerar som de gör i rapporten *Samordning för hållbar regional utveckling* (2005). För att möjliggöra detta är det enligt min mening av största vikt att fokusera på tillgängliga teoretiska hjälpmedel. Genom att applicera de tre teoretiska verktygen – *den offentliga organisationen*, *det instrumentella perspektivet* samt två utvalda perspektiv från den *nyinstitutionella teoribildningen* – är förhoppningen att jag skall kunna analysera länsstyrelsens agerande utifrån flera perspektiv och därmed frambringa en förståelse för dess agerande.

Det förstnämnda perspektivet har jag valt att presentera för att ge den oinvigde läsaren en grundförståelse för vad som faktiskt kännetecknar offentliga organisationer. Det så kallade instrumentella perspektivet förefaller lämpligt att ta med i en studie av detta slaget då det är ett klassiskt statsvetenskapligt redskap vid en analys av offentliga organisationer. Dock har det visat sig att dessa två perspektiv inte är tillräckliga vid en analys av organisationers agerande (se exempelvis Christensen et al. 2005, s.21 f). Som en konsekvens av detta kommer den *nyinstitutionella teoribildningens* redskap väl till pass genom att den fokuserar på organisationer samt att länsstyrelsens agerande bör analyseras gentemot en institutionell kontext. I mångt och mycket kan därmed min uppsats sägas ha en *teoriprövande* ansats eftersom jag vill pröva teorierna på ett specifikt fall. På så sätt kan jag få svar på om teoriernas förklaringsansatser fungerar (ex. Esaiasson et al. 2004, s. 97 f). För en vidare diskussion kring mina teoretiska val hänvisar jag dock till nästkommande kapitel.

Som en följd av det ovanstående kan det nämnas att uppsatsen har vad Lundquist (1993, s. 63 f) skulle benämna som en hög *abstraktionsgrad* eftersom det är teorierna och dess förklaringsansatser som är det centrala. Dock avser jag att analysera ett konkret fall – länsstyrelsen – och dess agerande i en föränderlig omgivning. Av detta framgår vidare att uppsatsen är en *fallstudie* i och med att det

är ett enskilt fall som studeras. I mitt fall har jag valt att studera länsstyrelsen, men jag hade givetvis kunnat välja en annan organisation som är påverkad av förändringar i omgivningen. Att jag valt just länsstyrelsen beror på att jag vill applicera teorin på ett konkret fall samt att länsstyrelsen faktiskt står inför en rad utmaningar i dagsläget.

Fallstudier har flera viktiga infallsvinklar och vill besvara många frågor, exempelvis *varför* och *hur* saker sker? Det handlar därmed om att försöka *förklara* ett konkret fenomen. Naturligtvis finns det flera nackdelar med att begränsa studien till ett enskilt fall men i mitt fall anser jag att det är bättre att fokusera endast på länsstyrelsen. Alternativet hade ju varit en analys av flera fall bristfälligt eftersom uppsatser på den här nivån har ett begränsat omfång (Yin 1994, s.6 ff).

Studien är vidare fokuserad på de centrala diskurser, inriktningar, som finns inom regionalpolitiken. Liksom Esaiasson et al. (2003, s.18 f) påpekar är det vanligt att forskare i allt för hög grad koncentrerar sig på diskursgenomgången. De menar snarare att den enbart skall finnas till för att man skall kunna ställa så bra forskningsfrågor som möjligt och för att kunna besvara dessa på ett tillfredsställande sätt. Likaså menar de att forskare kan vinna mycket på att koppla samman flera diskurser. Bergström och Boréus (2005, s.305 f) framhåller att det är ett studium av samhällsfenomen där språket står i fokus. Det språk som används av aktörer återger inte verkligheten på ett konkret (direkt och enkelt) sätt utan bidrar snarare till att forma den. Diskursanalys kan i en vidare mening inbegripa mer än enbart en textanalys, men i denna uppsats kommer en mer snäv variant till användning.

En betydande utgångspunkt i analysen är alltså att språket är laddat med värderingar och ideologi. Alla typer av diskursanalyser har även ett gemensamt fokus då de menar att texten inte neutralt avspeglar vår omvärld, identitet och sociala relationer utan snarare aktivt skapar och förändrar den. Texten kan alltså skapa *verkligheten* i sig själv. (Winther Jørgensen/Phillips 2000, s.16f). Mitt fall – länsstyrelsen och dess agerande – blir följaktligen intressant genom att man studerar dem i dess strukturella sammanhang.

Uppsatsens empiri och analys kommer att delas upp i två delar varav den första fokuserar på länsstyrelsens position till de regionala självstyrelseorganen och den andra på deras uppfattning om myndighetsstrukturen. Motivet till denna uppdelning är framförallt att jag tror att det blir mer läsvänligt.

2.2 Urval av material och avgränsning

Jag har valt att lägga tyngdpunkten på två dokument som behandlar regional självstyrelse, den svenska myndighetsstrukturen och följaktligen länsstyrelsens framtida roll på det regionala planet. Först och främst har jag valt att studera regeringspropositionen *Regional samverkan och statlig länsförvaltning* (Prop.2001/02:7) som fokuserar på regional ansvarsfördelning samt länsstyrelsens

framtida roll, uppgift och organisation. Förslagen i denna proposition ledde sedermera till en lag om samverkansorgan i länen (Lag 2002:34).

För att komplettera den bild som ges av länsstyrelsens roll i föreliggande proposition har jag även valt att studera en statlig offentlig utredning utförd av *Organisationsutredningen för regional tillväxt*. Den hade som uppgift att – utifrån ett regeringsdirektiv från oktober 2004 – ge förslag till i vilken form den regionala utvecklingspolitiken skall bedrivas. Utöver detta skulle den ge förslag till en nationell myndighet som kan förvalta och sköta utbetalningar från den Europeiska regionala utvecklingspolitiken (ERUF) samt den Europeiska socialfonden (ESF) (SOU 2005:93, s.13 f).

För att studera vilken position länsstyrelsen intar i förhållande till dessa har jag tagit beslutet att fokusera på länsstyrelsernas gemensamma rapport *Statlig samordning för hållbar utveckling* som publicerades i december 2005. Den skall tolkas som ett svar på ett regeringsuppdrag där samtliga länsstyrelser fick i uppgift att gemensamt föreslå hur länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet bör vidareutvecklas och preciseras (Länsstyrelserna 2005, s.1). För att finna alternativa/kompletterande perspektiv till uppfattningarna i denna har jag i viss utsträckning kompletterat det empiriska materialet med en del andra källor där skilda länsstyrelser gör sin röst hörd, bland annat synpunkter från länsstyrelser till *Ansvarskommittén*.

Propositionen samt den offentliga utredningen kommer att utgöra de huvudsakliga källorna för att lyfta fram de *hot* som finns mot länsstyrelsen i dagsläget. Mitt beslut att välja just dessa kan möjligtvis kritiseras, men icke desto mindre har jag som uppsatsförfattare rätt att argumentera för varför så skett. Med hänseende på propositionen argumenterar jag för att den ger en bra bild för den dåtida regeringens uppfattning om dess regionala myndighet – länsstyrelsens – roll i framtiden samt regeringens uppfattning om den regionala utvecklingspolitiken i stort. Genom att studera propositionen får jag möjligheten att undersöka huruvida länsstyrelserna motsätter sig eller rentav följer de riktlinjer som dess huvudman (regeringen) satt upp. Den offentliga utredningen har jag valt att använda mig av eftersom länsstyrelsens rapport faktiskt skall ses som ett direkt svar på det arbete som Organisationsutredningen utfört (Länsstyrelserna 2005, s.1).

Det skall framhållas att jag är väl medveten att jag exempelvis hade kunnat studera Ansvarskommitténs arbete och den del av arbetet som behandlar den regionala ansvarsfördelningen. Arbetet har nyligen färdigställts (SOU 2007:10) och är naturligtvis mycket spännande och intressant. Det huvudsakliga motivet till att jag avstått från detta är att min studie fokuserar på länsstyrelsens rapport till regeringen med syftet att försöka analysera *varför* en statlig organisation agerar på ett visst sätt inför en föränderlig omgivning. Rapporten publicerades i december 2005 och jag har valt att avgränsa min studie fram till denna tidpunkt och därmed har jag med denna uppsats inte ambitionen att studera vidare händelser inom den debatt som diskuterar den framtida regionala ansvarsfördelningen.

2.3 Centrala diskurser inom regionalpolitiken

Denna uppsats använder sig av något som diskursanalysen skulle benämna som *intertextualitet*. Med det åsyftas hur texter faktiskt relaterar till varandra. Fairclough (2005, s.915 f) använder sig av begreppet *social praktik* där han menar att diskurser måste relateras till ideologi och makt. Det innebär i sin tur att analysen vidgas eftersom texten i form av social praktik ingår i en större strukturell kontext. Dessutom menar han att det finns en *diskursordning* där en specifik text måste relateras till andra diskurser. I mitt fall innebär det att jag huvudsakligen kommer att studera den offentliga utredningen *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi* (SOU 2005:93) och dess uppfattning om hur Sverige skall arbeta för en hållbar utveckling på den regionala nivån samt regeringspropositionen *Regional samverkan och statlig länsförvaltning* (Prop. 2001/02:7).

De synsätt som återfinns i dessa skrifter kommer sedermera kontrasteras mot länsstyrelsernas respons på dessa, nämligen *Samordning för hållbar regional utveckling* (2005). Alltjämt finns det konkurrerande diskurser med olika värderingar. Jag argumenterar för att det finns två centrala konkurrerande diskurser/maktförhållanden inom den svenska regionalpolitiken där den förstnämnda har en stark historisk förankring medan den senare vunnit mark under de senaste decennierna.

Statscentrerad diskurs: En tydlig *centraliserad hierarkisk struktur* där statsmakten har maktbefogenheter inom alla verksamhetsområden, oavsett uppgiftsfördelningen. (Dir 2003:10, s.3). Detta innebär att staten även i fortsättningen skall ha det regionala ansvaret. De skall inneha en stark ställning, företräda statsintresset i regionerna och verka för att nationella mål får tydliga genomslag i länet. (SOU 2000:85, s.47). Följande argument är centrala för ett statligt ansvar:

- Behovet av genomslag för nationella mål och garanti för likvärdiga förutsättningar.
- Behov av enhetlig ledning och nationell överblick.
- Behov av enhetlig tillämpning av regler samt rättssäkerhet.
- Särskilda styrningsbehov, som bäst tillgodoses av en statlig regional eller lokal förvaltning.

(SOU 2000:85, s.14)

Givetvis finns det flera nackdelar med en för hög grad av centralisering, bland annat kan det bli svårstyrt och leda till en hög arbetsbelastning (Østerud 1997, s.116).

Decentralistisk (demokratiserande) diskurs: Denna typ av diskurs inom regionalpolitiken kan naturligtvis ha flera innebörder men centralt är att det finns en stark strävan efter decentralisering. En variant kan benämnas *kommuner i samverkan* vilket följaktligen medför att kommunerna får huvudansvaret för den

offentliga servicen i regionerna. Detta innebär på en konkret nivå upprättandet av kommunförbund. Länsstyrelsen skulle i ett sådant perspektiv även i fortsättningen inneha en rättsvårdande uppgift. En alternativ modell för decentralisering är regionalt folkstyre där de offentliga uppgifterna i regionerna förläggs till självstyrande och direktvalda regionala organ (SOU 2000:85, s.47 f). Utifrån denna diskurs skulle länsstyrelsen riskera att mista flera av sina dess nuvarande uppgifter. Tydliga argument för en sådan diskurs är som följer:

- Behov av demokratisk förankring och effektivare resursanvändning.
- Behov av variation och anpassning.

(ibid., s.14)

Nackdelen med en för hög nivå av decentralisering kan vara att det blir svårt att överblicka, underenheter som fattar beslut utan att ta hänsyn till vad som sker på andra håll och att kriterierna för offentliga tjänster skiljer sig från plats till plats (Østerud 1997, s.116).

Ovanstående diskurser är centrala för att kunna analysera länsstyrelsens intentioner och uppfattning om hur de menar att den framtida regionala organisationen bör se ut och den roll på maktarenan som de eftersträvar. En hypotes är att de förespråkar en statscentrerad diskurs med en stark länsstyrelse även i framtiden. Själva analysen av vilken diskurs länsstyrelsen föredrar kommer att integreras löpande när jag analyserar dess agerande. Försöker de forma *verkligheten* till sin fördel? Anledningen till att jag valt att lyfta fram centrala diskurser i denna uppsats är framförallt en följd av att jag anser att det är svårt – om inte omöjligt – att analysera en regional aktörs agerande utan att ta hänsyn till de centrala diskurser som råder. Det är också nödvändigt att jag studerar de aktuella utredningarna i kontrast till den sociala kontexten med fokus på länsstyrelsens roll på den regionala arenan i ett historiskt perspektiv.

3 Teoretiska perspektiv

Teorier är liksom Lundquist (1993, s.65 f) framhåller tankemässiga konstruktioner av verkligheten, en slags förenkling och komprimering av den. Det kan handla om såväl enskilda begrepp som omfattande teorikomplex. Många gånger används teorier för att kunna förklara ett konkret fenomen.

För att kunna analysera länsstyrelsens agerande i en föränderlig omgivning har jag valt att strukturera teoriavsnittet i tre delar. Först och främst kommer jag att diskutera vad som kännetecknar det som kan betecknas som en *offentlig organisation*. Här handlar det således om att förklara ett konkret begrepp. Därefter lyfter jag fram att ett traditionellt statsvetenskapligt perspektiv för att tolka organisationer, nämligen det *instrumentella perspektivet*.

Slutligen presenterar jag *nyinstitutionalismen* och två utvalda perspektiv från denna teoribildning som jag ämnar använda som analysredskap i uppsatsen. De två senare teoriavsnitten kan sägas ha en mer heltäckande ambitionsgrad. Det bör påpekas att det inte finns någon generell uppfattning om vilka teorier som är lämpliga vid studiet av offentliga organisationer, snarare finns det flera konkurrerande teorier, modeller och synsätt (Christensen et al. 2005, s.26). Därför har jag valt att använda ett klassiskt instrumentellt perspektiv och två centrala nyinstitutionella perspektiv med ambitionen att försöka fånga upp så mycket som möjligt vid en analys av länsstyrelsens agerande. Genom att anamma flera perspektiv har jag som ambition att öka förståelsen och jag tror även detta är nödvändigt. De perspektiv jag har valt representerar skilda sätt att se verkligheten på och för att frambringa en fruktbar analys ser jag det som en styrka att nyttja flera perspektiv.

3.1 Den offentliga organisationen

Till att börja med bör det diskuteras vad som kännetecknar en offentlig organisation. Enligt Christensen et al. (2005, s.16 ff) skiljer sig offentliga organisationer från privata eftersom de står ansvariga inför en demokratiskt utvald ledning och därmed styrs de också av skriftliga lag- och regelverk. De skiljer sig också mot de privata organisationerna i dess multifunktionella karaktär eftersom de måste tillvarata till viss del motstridande hänsyn, exempelvis politisk styrning, kontroll, representation, öppenhet offentlighet, likabehandling, politisk lojalitet, kostnadseffektivitet och en rad andra faktorer. Genom denna multifunktionella karaktär är de offentliga organisationerna särskilt utsatta för kritik från omgivningen. Det får också följderna att organisationer inom offentlig sektor utgör ett blandsystem med till viss del motstridiga principer för styrning och

koordinering. Författarna lyfter även fram att offentliga organisationer skiljer sig från privata eftersom de inte bedriver sin verksamhet på en ekonomisk marknad med fri konkurrens (även om det blivit vanligare).

En organisation inom den offentliga maktapparaten kan dock komma att bli ett självändamål i sig utöver de uppgifter som den faktiskt inrättades för. Som en konsekvens av detta strävar de alltså efter nya uppgifter när andra försvinner. De kämpar för att få resurser oberoende av de mer överordnade mål som faktiskt finns (Østerud 1997, s.76). Av detta följer att en organisation kan ha liv och överlevnad som en fundamental målsättning. Vidare har en offentlig organisation bestämda uppgifter och syften med konsekvensen att den innehar speciella egenskaper i form av specifik kompetens, resurser, uppbyggnad, funktion och idéer. Likaså har en organisation sin historik och organisationskultur (Brunsson/Sahlin-Andersson 1998, s.67).

En formell offentlig organisation kan exempelvis vara ett departement, myndighet, förvaltningsorgan, domstol eller varför inte – som i det aktuella fallet – en regional statsförvaltning. Gemensamt för sådana är att de har upprättats för att tillvarata speciella intressen och uppgifter. Likaså är offentliga organisationer integrerade i ett komplext politiskt och samhällsligt nätverk av organiserade intressen, medborgare, användargrupper och klienter. Organisationerna står därmed inför konkurrerande logiker, lojaliteter och förhållanden för påverkan med förankring i dess politiska och administrativa ledning som dessutom är integrerat i organisationens kultur och tradition och förankrat i yttre handlingsmiljö och omgivning. De lyfter fram en aspekt som även får ses som en central tes i föreliggande uppsats, nämligen att offentliga organisationer måste ses som politiska aktörer med dynamiska relationer till dess politiska ledning och andra aktörer i det omkringliggande samhället (Christensen et al. 2005, s.19 ff).

De offentliga organisationerna står tätt inför förändringsförsök och omorganisering och ett exempel på detta är just diskussionen kring ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner, landsting och länsstyrelser. När stora reformer skall genomföras, vid komplexa intressekonflikter och när reformerna skall leda till lagändringar använder man regelbundet brett sammansatta utredningar (ibid. s.152 ff).

3.2 Det instrumentella perspektivet

Det instrumentella perspektivet fokuserar på att organisationer fungerar som ett verktyg för dess ledning. Aktören (i föreliggande fall länsstyrelsen) blir tvungen att agera utifrån en *begränsad rationalitet* med bestämda handlingsalternativ. Det finns – med andra ord – bestämda mål och värderingar som måste följas när aktören står inför handling. Det kan alltså sägas vara frågan om en typ av rationell anpassning till mål och styr signaler eller till förändrade krav från omgivningen (Christensen et al. 2005, s.12 f).

Den offentliga organisationen uppfattas många gånger som ett instrument för staten eller politikerna, ofta kallas de agenter eller förvaltningar. Som en följd av

denna relativt bestämda struktur kan sådana organisationer bedömas som ofullständiga med en oklar eller svag identitet där regeringen och riksdagen (huvudmannen) kontrollerar dess resurser. Utifrån det instrumentella perspektivet ses överlevnad inte som ett överordnat legitimt intresse. Organisationen förväntas inte besitta subjektiva intressen och förvaltningar som trots allt gynnar sig själva kan uppfattas som *dysfunktionella* (Brunsson/Sahlin-Andersson 1998, 78 f).

Organisationen betraktas i form av ett redskap som ger bestämda grepp vilket i sin tur – som en naturlig konsekvens – påverkar lösningen. Organisationsformen kan bero på historiska tillfälligheter, exempelvis som en följd av en dragkamp mellan personer, förvaltningsenheter och intressen. Likaså kan avsikten för skapandet av en organisation inom offentlig sektor bero på såväl politiska intressen som växande problemområden. En organisations syfte och mål kan alltså förändras under historiens gång (Østerud 1997, s.76 f).

Christensen et al. (2005, s.34 f) diskuterar organisationer som ett instrument för att uppnå uppsatta mål utförda av dess ledning eller andra intressenter i det omgivande samhället. De benämner detta som *målrationella handlingar*. Utifrån detta sätter de upp olika kriterier varav den första syftar på de *problem* eller *mål* som organisationen vill uppnå och hur de förhåller sig till den position de har i dagsläget. Det andra kriteriet fokuserar på tillgängliga *alternativ*, det vill säga vilka handlingar är möjliga i den aktuella situationen. Det handlar därmed om att agera rationellt och ta hänsyn till framtida *konsekvenser*, något som kan benämnas som *konsekvenslogik*.

Det instrumentella perspektivet diskuteras även i Røviks bok *Moderna Organisationer* (2004). Han betonar i boken hur organisationer enligt detta perspektiv endast är ett redskap för att åstadkomma – bland annat – beslut och tjänster. Av detta följer att organisationens legitimitet och dess chans att överleva är knuten till den effektivitet som de förmår uppnå (s.30 f).

Brunsson och Olsen (1993, s.11 ff) diskuterar formella organisationer (ex. myndigheter) och de administrativa reformer som påverkar dess agerande. Sådana reformer syftar till att förändra organisationernas former, strukturer, arbetssätt eller ideologier med målet att förbättra dess beteende och resultat. Även i detta reformperspektiv tolkas organisationerna som ett instrument. Vidare har de formella organisationerna två kännetecken jämfört med andra former av social organisation. Dels är de skapade för att uppfylla (främja) relativt *precisa mål*, dels kännetecknas de av en *formaliserad struktur*.

Som sammanfattning på detta avsnitt kan det sägas att offentliga organisationer – förutom att lösa uppgifter i ett instrumentellt avseende – formas till att bli värdebärande institutioner med distinkta identiteter och åsikter om vad som är relevanta problem respektive lösningar. Det är inte alltid helt oproblematiskt att förändra offentliga organisationer när omgivningen eller den politiska ledningen byts ut. I praktiken är den därmed inte ett fullständigt tekniskt neutralt redskap för ledningen (Christensen et al. 2005, s.21 f). Enbart ett instrumentellt perspektiv är följaktligen inte ett tillräckligt teoretiskt redskap för att förstå varför en organisation som länsstyrelsen agerar på ett specifikt sätt i en föränderlig omgivning. Därför väljer jag att komplettera detta perspektiv med två infallsvinklar från den nyinstitutionella skolbildningen.

3.3 Nyinstitutionalismen som analysredskap

För att kunna analysera Länsstyrelsens agerande anser jag att delar av den *nyinstitutionella teoribildningens* redskap för att tolka organisationers agerande i specifika skeenden kommer väl till pass. Nyinstitutionalismen passar väl genom dess fokus på organisationer samt att länsstyrelsens agerande bör analyseras gentemot en institutionell kontext.

Begreppet *New Institutionalism* myntades för första gången 1984 i en artikel författad av March och Olsen (Lowndes 2002, s.94). De hävdade att politiska institutioner i mångt och mycket påverkar det samhälle de verkar inom och att den politiska organiseringen har betydelse. Följande citat kan tjäna som vägledning för att få en förståelse av deras resonemang:

The bureaucratic agency, the legislative committee, and the appellate court are arenas for contending social forces, but they are also collections of standard operating procedures and structures that define and defend interests. They are political actors in their own rights (March/Olsen 1984, s.738).

Peters och Pierre (1998: 567) menar att tid och förändring är centrala begrepp för att förstå interaktionen mellan aktörer och institutioner. Interaktionen skall vidare inte studeras som enstaka händelser utan i form av återkommande möten, aktör och struktur är ständigt bundna till varandra därmed. Institutioner skall också ses som nyckeln till förändring, åtminstone när det gäller nya policys och det politiska systemet. Dessutom är de politiska aktörer i sig själva.

Enligt Røvik (2004, s.47) har den nyinstitutionella skolan inom organisationsteorin fäst fokus på organisationers strävan att balansera hänsynen till intern effektivitet med extern legitimitet i förhållande till de institutionella omgivningarna. Omgivningen påverkar i sin tur organisationen på ettdera sättet. DiMaggio och Powell (1991) lyfter fram omgivningens centrala betydelse på följande sätt:

Environments, in this view, are more subtle in their influence; rather than being co-opted by organizations, they penetrate the organization, creating the lenses through which actors view the world and the very categories of structure, action, and thought (s.13).

Till skillnad från den nyinstitutionella teoribildningen var den traditionella institutionella skolan i första hand fokuserad på formella organisationer och regler samt de officiella strukturerna inom staterna (Lowndes 2002, s.92 f). Enligt Lowndes finns det en rad kännetecknande faktorer för det som kan kännetecknas som den nyinstitutionella skolbildningen:

- Från fokus på organisationer till fokus på regler.
- Från fokus på formella till informella synsätt på institutioner.
- Ett mer dynamiskt synsätt på institutioner jämfört med det traditionellt mer statiska
- En övergång till ett helhetstänkande i synen på organisationer.
- Institutioner ses inte längre som oberoende till sin kontext. (s.97)

Det bör nämnas att nyinstitutionalismen består av en rad teoretiska perspektiv som dock har en gemensam utgångspunkt i och med att de betonar institutioners centrala betydelse i förändringsprocesser (Peters/Pierre 1998, s.568). En väsentlig skillnad i de olika varianterna av nyinstitutionella perspektiv är dock att de tolkar förhållandet mellan rationella aktörer och institutioners uppkomst och fortbestånd på skilda sätt (DiMaggio/Powell 1991, s.12 f). Jag har valt att använda två centrala perspektiv för att tolka länsstyrelsens agerande. Dels den normativa inriktningen som fokuserar på hur aktörer bör agera utifrån en så kallad *lämplighetslogik*, dels den variant som inriktar sig på att aktörer strävar efter att *maximera sin nytta*.

3.3.1 Normernas makt

Den inriktning inom nyinstitutionalismen som är benämnd *normativ institutionell teori* förknippas ofta med March och Olsen. Den uppstod som en reaktion bland annat gentemot det instrumentella perspektivet och dominerande inriktningar inom statsvetenskapen så som *rational choice* och *behaviorismen* (Peters/Pierre 1998, s.568).

Forskare inom disciplinen diskuterar aktörers valmöjligheter utifrån en så kallad *lämplighetslogik*. Aktörer som står inför en valmöjlighet förväntas agera på ett specifikt sätt. Handlingsutrymmet begränsas av den omgivande institutionella omgivningen, den politiska och sociala kontexten (March/Olsen 1984, s.741). I organisationers omvärld finns det följaktligen institutionella standarder – med andra ord gemensamma uppfattningar – om hur en organisation bör vara utformad. Genom att följa de normer som finns är det lättare att uppnå legitimitet (Jacobsen/Thorsvik 2002, s.248). Institutioner underlättar det politiska livet eftersom en del regler redan är vedertagna när beslut skall fattas inom en organisation. De omgivande reglerna och strukturerna bestämmer handlingsutrymmet för enskilda aktörer i varje möjlig situation (March/Olsen 1989, s.17). En organisation kan följaktligen förstärka sig genom att anpassa sig till de normer som samhället har konstruerat.

I en artikel författad av Olsen (2001, s.196) tydliggörs denna åskådning än tydligare när han argumenterar för att aktörers agerande konstitueras efter strategiskt handlande utifrån ett rationellt övervägande. Men det sker utöver det genom de regler som de själva identifierar sig med internt samt av dem som finns i den institutionella kontexten. De försöker alltså förstärka sin position men dess agerande begränsas av de regler som omger dem.

Institutioner kan därmed sägas upprätta normer för hur en aktör bör handla i en specifik kontext. Johansson (2002) beskriver fenomenet på ett belysande sätt:

Det sociala livet styrs av föreställningar om vilka mål som bör eftersträvas och vilka medel som är legitima för att uppnå målen. Det handlar om rättigheter och skyldigheter, om att uppfylla förväntningar och göra vad olika roller kräver av rollinnehavaren (s.17).

Genom historiens gång har det varit svårt att förändra just förvaltningsinstitutioner och många gånger har de underlåtit att reagera på åtgärder som syftar på deras egna regler, procedurer och rutiner. Förändringar sker men allt som oftast gradvis och försiktigt. Förnyelsen av en enskild institution sker ofta på grund av oförutsedda kriser. Politisk styrd reformering har sällan lett till eftersträvade institutionella förändringar (Wærness 1993, s.148f).

Myndigheter kan sägas skapa en distinkt så kallad *organisationskultur* med egen tradition, identitet och historia. Det kan vara svårt att framdriva förändringar om de bryter allt för mycket mot organisationskulturen. En offentlig organisation som etableras i en bestämd tidsperiod kan erhålla normer och värderingar som består under hela dess existens. Målsättningar som etableras under inledningsfasen i en offentlig organisation kan mycket väl inverka på utvecklingen senare och dessutom vara svårföränderliga när omgivningen och kontexten förändras (Christensen et al. 2005, s. 59 ff).

En central part av ovanstående resonemang är termen *historisk stigmundenhet*, institutionerna i samhället ses som centrala och är en av de grundläggande orsakerna för att förstå varför förändring sker. Anhängarna menar att det överlag är svårt att bryta mot tidigare beslut (se exempelvis Hall/Taylor 1996, s.943 f). Detta kan leda till att organisationer får en bristande flexibilitet i förändringssituationer. Vid snabba förändringar i den omgivande kontexten kan detta bli väldigt tydligt, det blir ett stort glapp mellan externa problem och organisationens interna kultur. Det finns en risk att organisationer som är alltför institutionaliserade blir egoistiska och inåtvända med följderna att de inte anpassar sig till det omgivande samhället i tillräckligt stor utsträckning. Konsekvensen blir att de finns till för dess egen existens och inte, som sig bör, för omgivningen (Christensen et al. 2005, s. 64, 72).

Olsen (2005, s.7 f) menar att det kan vara svårt att bedöma huruvida organisationer inom offentlig förvaltning lyckats eller misslyckats med att uppnå sina mål eftersom det sällan finns vedertagna kriterier för vad som skall anses som lyckat. Exempelvis kan politiker, diverse experter, organisationer, massmedia och medborgare inneha väsentligt skilda uppfattningar om hur den statliga administrationen skall vara organiserad och vilka kriterier och mål som den ska agera utifrån. Den offentliga förvaltningen kan därmed både legitimeras och kritiseras efter hur den agerar. Trots detta menar Olsen att ett viktigt kriterium för de statliga institutionerna är att de anpassar sig till en förändrad omgivning i samklang med att de demokratiska värderingarna består.

3.3.2 Strävan efter att maximera nyttan

Organisationer förändrar sig för att förbättra och förnya organisationen. En central aspekt för att förstå hur organisationer använder förändringar i den omgivande strukturen är antagandet om rationella val. En del forskare menar att skillnaden mellan normativ och rationell institutionalism endast är en begreppsskillnad, men jag tycker mig ändå märka av skillnader åtminstone i ursprungsformerna. Till skillnad från ovanstående forskare förnekar forskare inom rationell

institutionalism att aktörer handlar efter den institutionella omgivningen. Det är snarare så att de politiska institutionerna innefattar system av regler och aktörer försöker på bästa sätt maximera sin nytta inom dessa institutioner. Institutionerna tolkas i sin tur som konstruktioner av aktörernas agerande. Inom denna teoribildning ses förändringar som planerade och konsekvensen av val kring regler och strukturer (Peters/Pierre 1998, s.569 f).

Lowndes (2002, s.95 ff) menar att politiska institutioner influerar aktörers agerande eftersom de påverkar den strukturella situationen vari aktören väljer den strategi som sammanfaller med dennes intressen. Institutionerna lyfter fram information om olika aktörers framtida beteenden och incitamenten för olika handlingsalternativ. Centralt för den rationella inriktningen är därmed att institutioner är avsiktliga mänskliga konstruktioner skapade för att lösa de kollektiva problem som föreligger. Lowndes menar att institutionerna tillhandahåller *spelets regler* medan organisationerna utgör *spelarna*. Organisationer kan alltså inte sägas vara liktydigt med institutioner, snarare är det så att organisationen fungerar som ett slags forum där de institutionella reglerna utvecklas och formuleras.

Hall och Taylor (1996, s.950 f) menar att forskare inom den rationella nyinstitutionalismen betonar att aktörer har bestämda mål och preferenser för sitt agerande och att de handlar instrumentellt för att maximera sin nytta. För att nå sina mål och framstå som starka agerar de strategiskt. En forskare som fäst stor tillit till rationella val för att förstå aktörers agerande är den amerikanska statsvetaren Elinor Ostrom (2006, s.7 f) som dock anser att det är nödvändigt att integrera alternativa förklaringsmodeller och att det är nödvändigt att teorin breddas så att den möter de krav som finns i dagens komplexa samhälle.

Liksom March (2006, s.202 ff) påpekar är grundtanken inom rationella teorier att mänskliga handlingar är eller borde vara rationella där man beaktar sitt handlingssätt med hänsyn till de förväntade konsekvenserna. Vidare menar han att teknologin och ideologin inom rationella teorier är de grundläggande faktorerna för rättfärdigande av handlingar, beslutsfattande och ledning av organisationer i västvärlden idag. March lyfter fram tre komponenter inom rationell teknologi. Dessa är *abstractions* som identifierar variablerna och handlingsmöjligheterna, *collections of data*; lyfter fram organisationens historia och världen som den verkar inom samt *decision rules*; överväger alternativen med dess förväntade konsekvenser och valet av den strategi som ger bäst utslag för organisationen i form av värde, önskan och framtiden (tid). Handlingen skall inte bestämmas av organisationens traditioner, regler och rutiner utan av det val som leder till de bästa konsekvenserna för organisationen i framtiden.

4 Bakgrund

I detta kapitel avser jag att göra en kort presentation av länsstyrelsen som organisation. Inledningsvis presenterar jag dess roll utifrån ett historiskt perspektiv, sedan lyfter jag de uppgifterna som de ansvarar för i dagsläget. Avslutningsvis gör jag en kort presentation av begreppet *hållbar utveckling* eftersom det har en central betydelse i ett senare skede av uppsatsen.

4.1 Länsstyrelsen i ett historiskt perspektiv

I mitten av 1600-talet grundades Landshövdingensämbetet och landshövdingen hade i uppdrag att genomföra statens beslut i länet och en central uppgift var att övervaka skatteindrivningen (Petersson 2000, s.153). Landshövdingen stod till kungens förfogande och hade inget ansvar när det gällde att företräda invånarnas intressen gentemot kronan (Prop.2001/02:7, s.19).

Efterhand – under 1840-talet – uppstod dock kritik mot centralstyrning och de maktfullkomliga landshövdingarna som inte beaktade den kommunala självstyrelsen. Genom 1862 års kommunallagar fick så länen nya självstyrelseorgan i form av folkvalda landsting. På detta vis begränsades länsstyrelsernas makt och verksamhetsområden (Länsstyrelsen i Stockholm 2002)

Under de inledande åren av 1900-talet utökades länsstyrelsens befogenheter eftersom de fick befogenheter att handlägga ärenden inom flera förvaltningsområden, bland annat utökades expertisen utöver den traditionellt juridiska. Från mitten av 1900-talet fick kommunerna ett allt större ansvar för verkställande i samband med att olika välfärdsprogram genomfördes. Länsstyrelsens roll kom genom detta att förändras beroende på att det krävdes ett samarbete – och även förankring – hos kommunerna för att kunna påverka utvecklingen på det regionala planet. På grund av kravet på regional och lokal politisk förankring försågs länsstyrelsen med en förtroendemannastyrelse 1971 (Prop. 2001/02:7, s.20).

I slutet av 1970-talet tillkom ett par regionala organ med landstingen som organisatorisk och politisk bas, däribland länstrafikbolagen. År 1977 kom sedan länsstyrelsens styrelse att utses och tillsättas av landstinget. Utifrån denna kompromiss framkom två inriktningar för hur den statliga länsförvaltningen borde styras. Den första av dessa inriktade sig på att länsstyrelsen och landshövdingen skulle inneha en särskild ställning så som regeringens företrädare i länet. Den andra inriktningen – länsdemokratilinjens – fokuserade på stärkandet av demokratin. Genom att styrelsen från 1977 kom att utses av landstinget fick länsstyrelsen en utökad lokal demokratisk förankring. Som en följd av detta kom

länsstyrelsen att fungera som en brygga mellan den nationella och lokala politiken (Prop. 2001/02:7, s.20).

Genom 1991 års förvaltningsreform fick länsstyrelserna fler uppgifter med betydelse för utvecklingen inom länen och därmed även ett utökat regionalt ansvar. Syftet med detta var bland annat att länsstyrelsen skulle få ett utökat ansvar med hänseende på länens utveckling och framtid. Samtidigt miste de dock ansvaret för flera förvaltningsområden till sektorsmyndigheter. Vid tidpunkten för reformen var den kommunala samverkan begränsad och det var nödvändigt att betona vem som skulle vara ansvarig. I detta läge var det staten som fick ta ansvaret (ibid.).

4.2 Länsstyrelsens uppgifter

Länsstyrelsen är direkt underställd regeringen. I dag har denna regionala myndighet – spridd på 21 län och runt 5000 anställda – som främsta uppgift att vara statens företrädare i regionerna samt samordna de uppdrag som de har ålagda. De ansvarar för en rad olika områden, bland annat naturvård, miljöskydd, lantbruk, jämställdhet mellan kvinnor och män, kulturmiljö, regional utveckling, krishantering, räddningstjänst och hållbar samhällsplanering. Sedan 2003 utses länsstyrelsernas styrelser inte av landstingen utan av regeringen (Regeringskansliet 2007). I den första paragrafen i länsstyrelseförordningen (2002:864) står det följande:

I varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.

Länsstyrelsen kan sägas ha två huvudsakliga uppgifter. Den första av dessa är inriktad på förvaltningsuppgifter och inom 23 av totalt 47 politikområden har länsstyrelsen befogenheter. Föreliggande uppgifter kan exempelvis vara tillstånd och tillsyn samt fördelning av bidragsmedel. De sakområden som upptar de största förvaltningskostnaderna för myndigheten är miljöskydd och naturvård, regionalpolitik samt regional näringspolitik (Prop.2001/02:7, s.21).

Vidare säger paragraf två i länsstyrelseinstruktionen (2002:864) att länsstyrelsen skall verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn skall tas till specifika regionala förhållanden och förutsättningar. Likaså skall varje enskild länsstyrelse underrätta regeringen om den utveckling och de händelser som är betydelsefulla i regionerna.

Traditionellt sett har Länsstyrelsen agerat utifrån en dubbelroll. Dels har de företrätt staten på den regionala nivån, dels har de varit länets representant gentemot staten. Genom att låta regionala självstyrelseorgan överta ansvaret för det övergripande regionala utvecklingsarbetet finns en förhoppning om att denna inneboende konflikt inom länsstyrelsen kan elimineras. Om länsstyrelsen skulle överlämna ansvaret för det regionala utvecklingsansvaret är förhoppningen att de

enbart skulle agera som statens och regeringens företrädare (SOU 2000:85, s.182f).

Länsstyrelsens organisation är således uppbyggd på en förvaltningspolitisk idé och i en rad frågor finns det faktiskt andra myndigheter som skulle kunna överta uppgifter. Därför uppstår regelbundet diskussioner huruvida specifika uppgifter skall handhas av länsstyrelsen eller av andra myndigheter (Prop. 2001/02:7, s.22).

Under senare tid har begreppet hållbar utveckling kommit att bli en alltmer betydelsefull part av länsstyrelsens arbete. Det kan bland annat skönjas i en regeringsskrivelse där de påpekar att hållbarhetsaspekterna skall integreras i såväl befintliga som nya strategier och program (Skr.2003/04:129, s.25 f). Länsstyrelsen påpekar avslutningsvis att de har fyra huvuduppgifter:

- Verka för att nationella mål, med hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar, får genomslag i länet.
- Samordna olika samhällsintressen.
- Främja länets utveckling och följa länets tillstånd.
- Bedriva en effektiv förvaltning.

(Länsstyrelserna 2005, s.20)

4.3 Nationell strategi för hållbar utveckling

I överensstämmelse med FN:s mål har Sveriges regering en nationell strategi för en hållbar utveckling. I regeringsformen från januari 2003 stadgas bland annat att det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Genom en skrivelse år 2002 (2001/02:17) presenterades regeringens strategier för en hållbar utveckling för riksdagen. Detta var en följd av arbetet med att integrera de tre dimensionerna för hållbar utveckling; ekonomiska, sociala och miljömässiga. I denna skrivelse påpekades att hela samhället måste integreras i arbetet för en hållbar utveckling.

Regeringen menar i en annan skrivelse (2003/04:129) att en hållbar utveckling måste integreras inom alla politikområden. Dessutom presenteras de mål och åtgärder som regeringen vidtagit samt de som komma skall. I december 2003 inrättade dessutom regeringen ett samordningskansli för hållbar utveckling vid Statsrådsberedningen med uppgiften att koordinera arbetet i departementen samt pådriva det nationella och internationella arbetet. I skrivelsen lyfter regeringen fram tre utgångspunkter för den nationella strategin varav den första av dessa är den mest betydande i föreliggande uppsats. Den handlar om att visionen om hållbar utveckling endast kan uppnås genom regionalt och globalt samarbete samt att den internationella agendan för hållbar utveckling är utgångspunkten för den nationella strategin. Även den andra utgångspunkten är av stor betydelse då den inriktar sig på att utvecklingen måste integreras i alla politikområden. Den tredje utgångspunkten fokuserar på miljömässiga mål och är mindre central för föreliggande uppsats.

5 Hoten mot länsstyrelsen

Det har nu blivit hög tid att presentera uppsatsens empiriska material och den tolkning som jag gör utifrån det teoretiska förhållningssättet och rådande diskurser inom regionalpolitiken. Jag har valt att studera länsstyrelsens position utifrån två infallsvinklar. Den första av dessa fokuserar på *regionala självstyrelseorgan* medan den andra inriktas på *myndighetsstrukturen* och länsstyrelsens syn på detta. Beakta att fokus är att försöka analysera *varför* Länsstyrelsen faktiskt agerar på ett specifikt sätt. Agerar de enbart som ett så kallat *instrument*, efter de omgivande *normerna* eller efter länsstyrelsens egna *rationella* överväganden med hänsyn till dess kultur och historia? Med andra ord; hur kan dess agerande tolkas med hjälp av mina teoretiska utgångspunkter?

Vidare är det viktigt att försöka utläsa huruvida de förespråkar en statscentrerad eller decentralistisk diskurs för den regionala utvecklingen. Notera även att de utvalda citaten lyfts fram beroende på att de har en tydlig karaktär och att denna uppsats fokuserar på att språket till stor del formar den *verklighet* vi verkar inom.

5.1 Regionala självstyrelseorgan som hot

Regionala självstyrelseorgan är en samlad beteckning på de organ som fått överta uppgifter i en förändrad ansvarsfördelning på den regionala nivån. Länsstyrelsen har fortfarande ansvaret för att koordinera de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet, men fram till år 2010 pågår i två¹ av 21 län en försöksverksamhet med en ändrad regional ansvarsfördelning som följd. Utöver det fanns det år 2005 *kommunala samverkansorgan* (KSO)² i nio län och där har de tagit över en del av länsstyrelsens uppgifter avseende regionala utvecklingsuppgifter.³ I tio av 21 län hade länsstyrelsen år 2005 ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet (SOU 2005:93, s.25).

Gemensamt för försökslänerna är att länsstyrelsens roll som koordinator för länets utveckling och framtid har begränsats. Länsstyrelsens uppgift att verka för att statlig verksamhet samordnas har inte förändrats (Prop. 2001/02:7, s.30).

Även i fortsättningen skall länsstyrelsen främja länets utveckling, men numera har de i uppgift att bistå det regionala utvecklingsorganet i dess arbete samt

¹ Skåne län och Västra Götalands län.

² Här ingår samtliga kommuner samt landstingen.

³ Fyra stycken har planer på att starta eller redan tillkommit, enligt Sveriges kommuner och landsting (2006).

fortlöpande ansvara för att informera självstyrelseorganet i aktuella och planerade verksamheter som är centrala för länets utveckling. I de län som utgjorde försökslän fick självstyrelseorganen alltså ansvaret för att leda, driva och samordna arbetet med de regionala tillväxtavtalen, en uppgift som länsstyrelsen ansvarat för och fortfarande ansvarar för i övriga län (ibid., s.30 f). I juli år 2002 implementerades vidare en lag om att det skall vara möjligt att upprätta kommunala samverkansorgan i samtliga län (2002:34).

Organisationsutredningen för regional tillväxt har på många sätt ett annorlunda syn på länsstyrelsens framtida position i Sverige. Till att börja med anser de dock att arbetet med en ändrad regional fortsättning måste fortsätta och att det inte finns någon anledning att begränsa försöksverksamheten (SOU 2005:93, s.52 ff).

I oktober 2004 fick länsstyrelserna – på regeringens initiativ – i uppdrag att gemensamt föreslå hur länsstyrelsernas samordning i det regionala utvecklingsarbetet bör vidareutvecklas och preciseras (Länsstyrelserna 2005, s.6). Enligt uppdraget skulle länsstyrelsen särskilt beakta följande områden.

- Hur roller och ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter kan göras tydligare,
- vilka uppgifter som samordningsansvaret bör innehålla och hur de bör utföras för att främja det regionala utvecklingsarbetet och öka effektiviteten i de statliga insatserna,
- eventuella hinder, både organisatoriska och kompetensmässiga, som bör undanröjas för att samordningsansvaret skall kunna utvecklas på ett strategiskt önskvärt sätt,
- framgångsfaktorer, både organisatoriska och kompetensmässiga, som bidrar till och bör främjas så att samordningsrollen fungerar på ett effektivt sätt.

(Fi 2004/5012, s.1f).

Arbetet samordnades av länsstyrelserna i Örebro respektive Västerbottens län, men bedrevs av samtliga länsstyrelser samt i ett flertal arbetsgrupper med deltagare från alla länsstyrelser. Dessutom utgick rapporten utifrån hur utvecklingsarbetets regionala struktur såg ut vid den aktuella tidpunkten. Länsstyrelserna menade vidare att dess arbete skulle uppfattas som en partsinlaga i de regionala diskussioner som förs angående fördelning av – och i en del län förhandling om – arbetsuppgifter och medel för det utvecklingsarbete som sker i regionerna. En viktig utgångspunkt för länsstyrelserna är dock att staten har ansvaret för att regeringens och riksdagens beslut faktiskt implementeras i regionerna (Länsstyrelserna 2005, s.6 f).

Länsstyrelsen lyfter i arbetet fram dess roll som statlig regional myndighet och dess övergripande ansvar för en hållbar regional utveckling. De säger sig vara regeringens *instrument* som koordinator för den nationella politiken på regional nivå (ibid., s.10). Länsstyrelsen gör också tydligt att de står i regeringens tjänst då de påpekar att det är regeringen som ger dem *legitimitet* som statlig regional myndighet och *verktygen* i det regionala utvecklingsarbetet (ibid., s.20 f).

Länsstyrelserna har vidare sin åsikt klar kring det regionala utvecklingsarbetet och dess karaktär:

I det regionala utvecklingsarbetet har länsstyrelsen i vissa fall varit otydlig i sin roll som statens företrädare och agerat på olika sätt i olika sammanhang. I den nya regionala

utvecklingspolitiken vilar dock länsstyrelsens legitimitet som statlig regional aktör på att vara en del av det nationella systemet. De kommunala samverkansorganen är ett resultat av denna nya regionala utvecklingspolitik, av att regeringen lagt fast att det finns utrymme för två regionala utvecklingsaktörer: den statliga och de kommunala samverkansorganen. Statens roll som regional utvecklingsaktör är dock inte tillräckligt tydligt definierad (Länsstyrelserna 2005, s.10).

Som en konsekvens av denna otydlighet menar länsstyrelserna att det är av stor betydelse att länsstyrelsens roll som uttolkare, samordnare samt uppföljare av nationella mål måste förtydligas. De menar helt enkelt att länsstyrelsens roll som samordnare blir alltmer viktig i den komplexa aktörsstruktur som råder på den regionala arenan (ibid.).

När det gäller den ökade *konkurrensen* på den regionala arenan med självstyrelseorgan och KSO menar de vidare:

Det finns således olika regionala organ med ansvar för regional utvecklingspolitik, vilket gör att landets 21 länsstyrelser har olika möjligheter och verktyg för att bedriva regionalt utvecklingsarbete. Framför allt finns det skillnader i vem som är huvudman för olika programbundna arbeten. Skillnaderna skall dock inte överdrivas. Också länsstyrelsen har långvarig erfarenhet av programbundet utvecklingsarbete, genom arbete med översiktsplanering, med länstransportplaner och tillväxtprogram (Länsstyrelserna 2005, s.14).

Länsstyrelsen framhåller att de *bör* se som en uppgift att – ur ett hållbarhetsperspektiv – företräda statens samlade intressen i det regionala utvecklingsarbetet. De ser det som mycket positivt att fler aktörer – det vill säga självstyrelseorgan och samverkansorgan – numera engagerats med följderna att intresset har ökat för det länsövergripande utvecklingsarbetet (ibid., s.32 f). Vidare intar de positionsmässigt en neutral roll avseende frågan om vilket organ som skall ansvara för den regionala utvecklingen:

Förändringarna kring roller och ansvarsfördelning har dock inom vissa områden lett till otydlighet om vem som har ansvaret för vissa arbetsuppgifter och om hur de bör utföras. Länsstyrelserna har inte för avsikt att med detta dokument delta i någon *maktstrid* [författarens kursivering] om hur arbetsuppgifter och ekonomiska resurser för det regionala utvecklingsarbetet bör fördelas i enskilda län. Avsikten är däremot att tydliggöra länsstyrelsens roll i samhällsbyggandet både i län där länsstyrelsen har programansvar och i län där länsstyrelsen inte har programansvar (Länsstyrelserna 2005, s.33).

De lyfter dock fram att länsstyrelsens samordningsansvar bör omfatta ett tydligt ansvar för att anpassa nationella mål och konkretisera dem på den lokala nivån. Dessutom bör de inneha ansvaret för att följa upp arbetet på den regionala nivån för en hållbar utveckling (ibid., s.38). Denna uppfattning kan också kompletteras med de remissvar som länsstyrelserna lämnat i samband med Ansvarskommitténs arbete. Där framkommer att ingen länsstyrelse uttryckligen –förutom i Blekinge län – motsatt sig försöksverksamheten med ny regional ansvarsfördelning eller de kommunala samverkansorganen. Dock menar utredarna att *tonen i allmänhet är kylig* (Fi 2003:02, s.3).

Även i andra sammanhang framkommer att flera länsstyrelser inte är övertygade om att en ökad kommunal självstyrelse behöver leda till det bättre för

den regionala utvecklingspolitiken. Bland annat länsstyrelserna i Jämtlands respektive Västernorrlands län betonar att decentralisering inte alltid behöver vara något positivt och medföra ökad legitimitet. Flera sakområden kan erhålla en högre grad av legitimitet om de istället flyttas uppåt i samhällsorganisation (Fi 2003/6563, s.18).

5.1.1 Analys

Till en början bör det påpekas att länsstyrelsen – i form av *offentlig organisation* – framhäver att de utgör regeringens *instrument* på den regionala nivån och i många frågor försöker de även inta en *neutral* position så som statlig företrädare. Det är tydligt att de vill framhålla sin roll som statlig aktör. Eftersom de är en offentlig organisation har de ett bestämt uppdrag och de står också ansvariga inför sin huvudman. De menar att de har i uppgift att agera som *koordinator* på det regionala planet, därmed framhåller de också sin multifunktionella karaktär. Det instrumentella perspektivet kan alltså till en del förklara varför länsstyrelsen agerar som de gör, men personligen anser jag det finns flera faktorer som spelar in.

Det framkommer – dock i en otydlig form – att länsstyrelsen till en viss del är skeptiska gentemot den nya regionala strukturen när de påpekar att *regeringen lagt fast att det finns plats för två regionala utvecklingsaktörer* samt att *också länsstyrelsen har långvarig erfarenhet av programbundet utvecklingsarbete*. Dessutom framhåller de att detta har lett till en otydlighet i vem som skall ansvara för vad, men trots att det kanske finns skepsis vill man inte argumentera för om ettdera sättet är bättre eller inte och väljer att därför inte *delta i någon maktstrid*. Det kan uppfattas som att länsstyrelsen agerar som de *bör* göra för att inte förlora *legitimitet* gentemot omgivningen. Eftersom utvecklingen redan är i full gång vore det riskabelt av länsstyrelsen att motsätta sig den *decentralistiska diskurs* som faktiskt redan har påbörjats. Istället är det bättre att försöka stärka sin roll inom rådande strukturer och lyfta fram länsstyrelsens centrala roll som samordnare för den hållbara utvecklingen. Att de har en betydande roll – både i län med och utan försöksverksamhet – torde innebära att dess roll som uttolkare och samordnare skulle kunna stärkas. Det skulle kunna sägas att länsstyrelsen agerar efter en slags *lämplighetslogik* när denna förändring sker på det regionala planet. Med andra ord kan det därmed påpekas att länsstyrelsen – som en offentlig organisation – anpassar sig till de rådande strukturerna. Det är inte aktuellt att motsätta sig de direktiv som regeringen har ålagt dem ens om de skulle vilja.

Utifrån detta perspektiv agerar de verkligen utifrån en *begränsad rationalitet* och som det instrument de skall göra som statens regionala organ. Det gäller att lyda de nya riktlinjer som finns och de bestämda regler och strukturer som länsstyrelsen har att agera utifrån. Dock försöker de framhäva sin roll inom detta strukturella sammanhang, bland annat när de framhäver att dess roll som uttolkare, samordnare och uppföljare av nationella mål måste förtydligas i den komplexa situation som uppstått med många aktörer. Detta skulle kunna tolkas som att länsstyrelsen försöker maximera nyttan för sig som aktör, men de

omgivande normerna begränsar dess agerande. Länsstyrelsen agerar strategiskt och framhåller de fördelar som finns med att använda dem på det regionala planet. Det är svårt för länsstyrelsen att kritisera den utveckling som redan skett, men däremot finns alla möjligheter att påverka den framtida utvecklingen.

Länsstyrelsernas gemensamma ståndpunkt blir än mer intressant eftersom det – med hjälp av andra källor än länsstyrelserapporten – framkommer att flera länsstyrelser uppfattat vissa problem med den nya ansvarsfördelningen på det regionala planet och att vissa till och med förespråkar en statscentrerad diskurs vid en del tillfällen. Det visar på att det möjligen finns ett missnöje mot den förändrade regionala strukturen, men att öppet konfrontera sin huvudman i en rapport av detta slag kan medföra problem för organisationen och dess legitimitet.

5.2 En ny myndighetsstruktur som hot

I propositionen påpekas det att länsstyrelsens uppgift för tillsyn, uppföljning och utvärdering faktiskt måste stärkas för att ge medborgare och företag liknande villkor över hela landet. Likaså bör landshövdingen och länsstyrelsen erhålla ett utvidgat ansvar för de kollektiva statliga myndigheternas agerande vad gäller regionala utvecklingsfrågor. Dessutom måste länsstyrelsens komplexa struktur förändras och vidareutvecklas. Samtidigt menar regeringen att det kan behövas fler nya fristående regionala myndigheter och på så sätt skapa en effektivare myndighetsstruktur (Prop. 2001/02:7, s.42 f).

Regeringen menar även att det är av stor vikt med en tydligare prövning av vilka förvaltningsuppgifter som bör ske på central nivå respektive länsstyrelsen. Det behövs alltså en tydligare ansvarsfördelning för vem som har ansvar för vad. I och med de decentraliseringsprocesser som pågår i Sverige är det än mer viktigt att staten kan uppträda på ett samlat och tydligt sätt. Därför menar de att länsstyrelsens arbete bör vidareutvecklas och preciseras utan att inverka på andra sektorsmyndigheters självständighet och beslutsfattande. Framförallt bör länsstyrelsen – med den lokala kännedom som de besitter – erhålla större ansvar i frågor som rör uppföljning och utvärdering av lagar och förordningars genomslag i länen (ibid., s.57 ff).

Organisationsutredningen för regional tillväxt menar att det även i fortsättningen måste finnas regionala förvaltningsmyndigheter, men de eftersträvar en utveckling mot större regioner än i dagsläget. Beträffande antalet myndigheter som deltar i det regionala utvecklingsarbetet är man nödd och tvungen att genomföra förändringar så att strukturen blir tydligare (SOU 2005:93, s.52 ff). Hur vill då organisationsutredningen förändra förvaltningsorganisationen med avseende på regional utveckling?

Vi föreslår att regionala strategier och program ska avse färre och större regioner. De utgör underlag för den nationella strategin och resursfördelningen till regionerna samt ger underlag och anvisningar om genomförandet till förvaltningsorganisationen (ibid., s.57).

En central del i utredningen är argumentationen för att regionala resurser borde mobiliseras i större regioner än enskilda län. Därför föreslår de en samlad och enhetlig organisation för utveckling av strategier och program för den regionala utvecklingen. Förslagets grundläggande syfte är att antalet förvaltningsenheter ska minska och varje förvaltning ska ansvara för två eller flera län. Detta ska ske i form av införandet av en *helt ny myndighet* som ska administrera regionernas strategier och utvecklingsprogram. Den ska kännetecknas av en decentraliserad organisation så att den finns nära de som ska förverkliga program och projekt. Myndigheten skall vidare ha en central enhet för uppgifter som är gemensamma medan dess regionala enheter ska ha ansvaret för det faktiska genomförandet av strategier och program. Den centrala enheten får följaktligen en rad uppgifter, bland annat uppföljning och utvärderingar av det regionala utvecklingsarbetet (SOU 2005:93, s.64 ff). Vad skulle detta förslag innebära rent konkret för länsstyrelsen?

Fem länsstyrelser har idag ansvar för strukturfondsdelegationerna, men om den nya myndigheten inrättas förlorar Länsstyrelsen det ansvaret. Dessutom kommer de länsstyrelser (samt KSO) som fortfarande har ansvar för det regionala utvecklingsarbetet tvingas överge de länsanslagna medel som de förfogat över. I utredningen framgår dock att den kompetens och erfarenhet som finns i nuvarande myndigheter skall tas till vara i den nya myndigheten. Vidare menar de att länsstyrelserna även i fortsättningen skall inneha viktiga uppgifter för projekten, men det framkommer inte konkret hur detta ska ske (ibid., s.77 f).

I förhållande till ovanstående anser länsstyrelsen – med hänseende på att den regionala utvecklingspolitiken förändrats – att det blivit allt svårare för sektorsmyndigheter att ha kontroll på alla statliga intressen. Därför blir länsstyrelsens samordningsroll mer betydelsefull än någonsin tidigare. Vidare menar de att den omfattande sektoriseringen av myndigheter skapar problem och otydlighet för såväl privatpersoner som företag. Risken är överhängande att uppgifter blir ogjorda eller att flera myndigheter utför samma arbete. Därför förespråkar länsstyrelsen att regionala arenor bildas där myndigheter kan träffas och där länsstyrelsen kan stå som värd. För att en hållbar utveckling skall kunna uppnås är det nödvändigt med samordning nationellt, regionalt och lokalt enligt utredarna (Länsstyrelserna 2005, s.10 f).

Med anledning av det ovanstående måste det tydliggöras att det är länsstyrelsen som är samordnare i den regionala utvecklingspolitiken. De menar att det finns en otydlighet i flera myndigheters instruktioner beträffande länsstyrelsens samordningsroll med konsekvensen att myndigheter visat motstånd. Som en konsekvens av detta är det oklart vilka myndigheter som skall delta i utvecklingsarbetet. Länsstyrelsen anser att detta måste förändras om de skall kunna arbeta på ett effektivt sätt. Lagstiftningen måste förändras, annars finns det en risk att länsstyrelsens legitimitet undergrävs (ibid., s.23 ff).

Utifrån detta ger länsstyrelsen förslag till förändringar i myndigheters instruktioner, bland annat gällande Riksantikvarieämbetet och Integrationsverket. De mest betydande i de föreslagna förändringarna är att det skall framgå att det finns en plikt att samråda med Länsstyrelsen i frågor som rör hållbar utveckling (ibid., bilaga 2, s. 5 ff). De skriver som följer:

Om länsstyrelsen, som den statliga regionala samordningsmyndigheten, skall kunna bevaka statens intressen i denna samordning krävs ett tydligt mandat för länsstyrelsen, men också skyldigheter för andra statliga myndigheter att medverka till och *underkasta* [min kursivering] sig sådan samordning (Länsstyrelserna 2005, s.40).

Länsstyrelsen menar i detta sammanhang att det är en utmaning för regeringen att använda sin statliga regionala myndighet – länsstyrelsen – som verktyg för en hållbar regional utveckling (ibid., s.27).

Vidare påpekar länsstyrelsen att nya statliga uppgifter på regional nivå i största möjliga mån borde samordnas med dess verksamhet så att antalet nya myndigheter kan minska. Det skulle leda till ekonomiska fördelar och även underlätta för medborgare, företag och myndigheter. Utifrån detta föreslår de att Statskontoret borde få i uppdrag att utreda vilka myndighetsuppgifter – med avseende på ekonomiskt stöd till enskilda och företag – som skulle kunna överföras till länsstyrelsen. Desto större ansvar de har för den statliga ekonomiska stödverksamheten, desto större möjlighet får de att driva arbetet för en hållbar utveckling på ett offensivt sätt (ibid., s.39).

Länsstyrelsen menar därmed att det alltid skall undersökas huruvida länsstyrelsen kan ansvara för nya uppgifter innan nya sektorsmyndigheter etableras. I anknytning till detta menar de också att regeringen bör avvakta Ansvarskommitténs arbete innan de påbörjar omfattande förändringar av dagens myndighetsstruktur. Det innebär därmed att de motsätter sig Organisationsutredningen för regional tillväxt förslag som diskuterades ovan. Sammanfattningsvis argumenterar länsstyrelsen för att de bör vara det naturliga valet vid tillkommandet av nya statliga uppgifter (ibid., s.46).

Länsstyrelsen argumenterar även för att fler tillsynsuppgifter kunde överföras från andra myndigheter till dem, exempelvis Livsmedelsverkets och Skolverkets. Om de fick möjlighet att överta fler uppgifter menar de att dess generella kompetens skulle öka vilket i längden skulle vara positivt för statens arbete för en hållbar utveckling (ibid., s.44).

Avslutningsvis framhåller de att dess förslag skulle medföra en tydligare och bättre samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet samt ett ökat fokus på hållbarhetsperspektivet med dess ekonomiska, sociala och ekologiska dimensioner i det regionala utvecklingsarbetet. De framhåller också att länsstyrelsen – med sin bredd och kompetens – borde utnyttjas så att antalet statliga myndigheter med överlappande uppgifter kunde minskas. Det skulle innebära en mer överskådlig myndighetsstruktur och inte minst ett effektivare resursutnyttjande (ibid., s.51).

5.2.1 Analys

Det är uppenbart att länsstyrelsen verkligen använder sig av diskussionen kring *hållbar utveckling* för att bibehålla sin starka ställning på den regionala arenan. Trots detta agerar de främst i form av det *instrument* som de har i uppgift att göra och liksom framhölls i teoridiskussionen eftersträvar offentliga organisationer nya

uppgifter när andra försvinner. Överlevnad fungerar ofta som ett fundamentalt mål för en offentlig organisation. Genom att ta nytta av de förändringar som sker finns det en möjlighet att faktiskt utöka organisationens resurser och framtida möjligheter på den regionala arenan, en möjlighet att *maximera nyttan*.

Länsstyrelsen framhåller att de har den bredd och kompetens som krävs för att kunna samordna arbetet för en hållbar utveckling i regionerna. I stället för att inrätta nya myndigheter är det bättre att utnyttja den kunskap och erfarenhet som länsstyrelsen faktiskt besitter. De utnyttjar helt enkelt situationen för att få en starkare ställning gentemot andra myndigheter, bland annat när de påpekar att andra myndigheter skall *underkasta* sig länsstyrelsens samordningsansvar.

Hållbar utveckling används helt enkelt för att stärka länsstyrelsens *legitimitet* som organisation. Det är också tydligt att de vill undvika att nya myndigheter etableras då de föreslår att man ska invänta Ansvarskommitténs arbete. Detta trots att Organisationsutredningen för regional tillväxt ville införa en ny myndighet redan innan kommitténs arbete var slutfört. Att länsstyrelsen dessutom menar att de skall vara det naturliga valet vid införandet av nya statliga uppgifter ger tydliga indikationer på att de försöker undvika en situation där dess roll undermineras. Vidare framhåller de också att de är oroliga för att deras legitimitet kommer minska om inte lagstiftningen förändras så att det blir tydligare vilka myndigheter som förväntas delta i utvecklingsarbetet. Detta kan tyda på att de känner en viss oro för de *krav/normer* som finns i den institutionella omgivningen.

Det är svårt att säga huruvida de förespråkar en statscentrerad eller decentraliserad diskurs inom detta område. Men de använder sig i alla fall av de decentralistiska strävandena när de menar att det blir enklare för medborgare och företag om länsstyrelsens roll förtydligas och preciseras. Det är därmed tydligt att länsstyrelsen verkar inom det institutionella ramverket då de inte förespråkar några radikala förändringar. De nyttjar därmed den möjlighet som de fått till att påverka sin huvudman (regeringen) i dess vilja att förstärka sin organisation. Med den kunskap och erfarenhet de har att erbjuda borde de också vara det bästa verktyget att använda sig av i de pågående förändringsprocesserna.

6 Avslutning

Det är nu dags att avsluta denna uppsats och presentera resultaten av studien och även ge förslag till vidare forskning.

6.1 Resultat och slutdiskussion

Denna fallstudie har till viss del haft en teoriprovande ansats och det är uppenbart att de teoretiska perspektiven stämmer väl överens med hur länsstyrelsen agerar i sitt svar till regeringen i den aktuella rapporten.

En offentlig organisation varken *kan* eller *vill* motsätta sig de mål som dess huvudman fastställt eftersom det då finns uppenbara risker att förlora sin legitimitet. Däremot är det inte möjligt att enbart analysera länsstyrelsens agerande med hjälp av teorier om offentliga organisationer och det instrumentella perspektivet. Analysen skulle vara föga intressant i ett sådant läge. Nej, det går inte att förneka att statliga organisationer faktiskt kan ha subjektiva åsikter om hur saker borde vara, men det är knappast möjligt att propagera för det inför en öppen ridå. De omgivande normerna för hur man bör agera omöjliggör ett sådant beteende. Det gäller att försöka maximera nyttan inom de strukturella ramar som finns att tillgå. För den enskilde *spelaren* finns det *regler* som måste följas. Det är inte möjligt att öppet motsätta sig den nya regionala ansvarsfördelningen och öppet argumentera för en starkare stat –och därmed länsstyrelse – i regionerna. Däremot är det fullt möjligt att argumentera för de fördelar som finns med att använda länsstyrelsen och lyfta fram den kunskap och tradition som faktiskt finns inom länsstyrelsen.

Vad kan vi då ta fasta på i detta konkreta fall? Jo, jag vill fästa vikt på tre faktorer som lyser igenom i länsstyrelsens tillmötesgående svar till sin huvudman på samordningsuppdraget:

- **Den statliga aktören** – Gång på gång påpekar länsstyrelsen att de är ett statligt instrument som skall användas för att samordna den nationella politiken på den regionala nivån. Det gäller att agera som sig bör och därmed inte avvika allt för mycket från de omgivande normer som finns.
- **Ett underliggande missnöje** – Det språk som länsstyrelsen använder har en viss negativ klang i en del lägen. Bland annat dessa fraser tyder på att så är fallet: *finnas plats för två regionala utvecklingsaktörer* och att *inte delta i någon maktstrid*.

- **Maximera nyttan** – Trots att länsstyrelsen inte vill motsätta sig de strukturer som omger dem försöker de på alla möjliga sätt framhäva sin egen betydelse med dess breda kunskap och erfarenhet. Detta är särskilt tydligt i diskussionen kring myndighetsstrukturen.

6.2 Förslag till vidare forskning

Det bör väl påpekas att det finns möjlighet till forskning utifrån flera olika infallsvinklar inom detta område. Det vore önskvärt med konkret forskning som behandlar ämnet i ett bredare perspektiv. Jag önskar fler studier som inriktar sig på offentliga organisationers intentioner och handlingsval. Visserligen är det uppenbart att det finns mycket forskning som behandlar ämnet, men till större delen rör det sig om teoretiska översiktsverk och inte analyser av offentliga organisationers konkreta avsikter. I dagsläget skulle det vara önskvärt med forskning som inriktar sig på hur Sveriges länsstyrelser mottar Ansvarskommitténs slutbetänkande. Tar de emot förslagen med öppna armar eller finns det ett utbrett missnöje?

I mån av tid skulle jag också tycka det vara väldigt intressant att göra en mer ingående analys och intervjua tjänstemän på länsstyrelserna och fråga dem om vad de anser om den nya regionala ansvarsfördelningen och länsstyrelsernas roll i den framtida myndighetsstrukturen.

7 Referenser

För att underlätta för läsaren är nedanstående referensförteckning indelad i litteratur/artiklar respektive offentligt tryck.

7.1 Litteratur & artiklar

Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2005. ”Diskursanalys”, s. 305-362 i Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red.) *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.

Brunsson, Nils – Olsen, Johan P., 1993. ”Kan organisationsformer väljas?”, s. 11-26 i Brunsson, Nils – Olsen Johan P. (red.) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons bokförlag.

Brunsson, Nils – Sahlin-Andersson, Kerstin, 1998. ”Att skapa organisationer”, s. 61-98 i Ahrne, Göran (red.) *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santéus förlag.

Christensen, Tom – Læg Reid, Per – Roness, Paul G. – Røvik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.

DiMaggio, Paul J. – Powell, Walter W., 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2004. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Fairclough, Norman, 2005. “Discourse Analysis in Organization Studies: The Case for Critical Realism”, *Organization Studies* vol. 26, nr 6, s. 915-939.

Hall, Peter A – Taylor, Rosemary C.R., 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies* vol. 4, nr 4, s. 936-957.

Jacobsen, Dag Ingvar – Thorsvik, Jan, 2002. *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur.

- Johansson, Roine, 2002. *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.
- Lowndes, Vivien, 2002. "Institutionalism", s. 90-108 i Marsh, David – Stoker, Gerry (red.) *Theory and methods in Political science*. New York: Palgrave.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Länsstyrelsen i Stockholms län, 2002, *Historik*. Tillgänglig online 2007-03-12: <http://www.ab.lst.se/>
- March, James G. – Olsen, Johan P., 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", i *The American Political Science Review*, vol. 78, nr 3, s.734-749.
- March, James G. – Olsen, Johan P., 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Macmillan.
- March, James G., 2006. "Rationality, Foolishness, and Adaptive Intelligence", i *Strategic Management Journal*, vol. 27, nr 3, s. 201-214.
- Olsen, Johan P., 2001. "Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics" i *American Political Science Review*, vol. 95, nr 1, s. 191-198.
- Olsen, Johan P., 2005. "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16 nr 1 s. 1-24.
- Ostrom, Elinor, 2006. "Converting Threats into Opportunities", *Political Science and Politics*, vol. 39, nr 1, s. 3-12.
- Peters, Guy B. – Pierre, Jon, 1998. "Institutions and time: Problems of Conceptualization and Explanation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8 nr 4, s. 565-583.
- Petersson, Olof, 2000. *Svensk politik*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Regeringskansliet, 2007. *Länsstyrelser – Ansvar och uppgifter*. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig online (2007-03-12): <http://www.regeringen.se/sb/d/5308>
- Røvik, Kjell Arne, 2004. *Moderna organisationer*. Malmö: Liber AB.
- Sveriges kommuner och landsting, 2006. *Allt fler bildar kommunala samverkansorgan*. Tillgänglig online (2007-03-18): <http://www.newsdesk.se/view/pressrelease/80356>

- Wærness, Marit, 1993. ”Treårsbudgetering som rationalisering”, s. 143-170 i Brunsson, Nils – Olsen, Johan P. (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Winther Jørgensen, Marianne – Phillips, Louise, 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Yin, Robert K, 1994. *Case study research – Design and methods*. Thousand Oaks , Kalifornien: Sage publications.
- Østerud, Østerud, 1997. *Statsvetenskap – Introduktion i politisk analys*. Stockholm: Universitetsförlaget.

7.2 Offentligt tryck

- Dir. 2003: 10. *Kommittédirektiv. Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen*. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Fi 2003:02, PM 2004-05-19. *Analys av inkomna synpunkter på delbetänkandet. Ansvarskommitténs delbetänkande – Utvecklingskraft för hållbar väl färd*. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Fi 2003/6563, PM 2004-06-22. *Sammanställning av inkomna synpunkter. Ansvarskommitténs delbetänkande – Utvecklingskraft för hållbar väl färd*. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Fi 2004/5012. *Uppdrag om länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet*. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Länsstyrelserna, 2005, *Samordning för hållbar regional utveckling. Svar till regeringen angående uppdrag om länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet*. Tillgänglig online 2007-01-29: <http://www.ud.se/content/1/c6/05/52/54/44ddf13d.pdf>
- Regeringens proposition (2001/02:7). *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*. Stockholm: Riksdagens tryckeri.
- Regeringens skrivelse (2001/02:172). *Nationell strategi för hållbar utveckling*. Stockholm: Regeringskansliet, Miljödepartementet.

- Regeringens skrivelse (2003/04:129). *En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig*. Stockholm: Regeringskansliet, Miljödepartementet.
- SFS Författningstexter, *Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- SFS Författningstexter, *Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- SOU 2000:85. *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2005:93. *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi- en samlad förvaltning med politisk styrning*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.