

Anteciperande förvaltning

ANTECIPERANDE FÖRVALTNING

*Tjänstemäns makt i kommunala
policyprocesser om vindkraft*

Mats Bengtsson

Akademisk avhandling för avläggande av filosofie doktorsexamen
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet

Distribution
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet
Box 712
405 30 Göteborg
www.spa.gu.se

Anteciperande förvaltning
Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft
ISBN 978-91-628-8454-3
© Mats Bengtsson
Omslag: Helena Hansson
Tryckt i Sverige av Ineko AB, Göteborg 2011

Innehåll

Innehåll 5

Tabeller 9

Förord 11

1. Tjänstemäns inflytande i policyprocesser 13

Vi vet att tjänstemän har inflytande... 16

... men mindre om hur 17

Hur tjänstemäns inflytande utövas och regleras 19

Vindkraften som studieobjekt 21

Disposition 23

2. Om inflytande och hur tjänstemäns inflytande utövas och regleras 25

Inflytande I: inflytande som begrepp, "makt att" och "makt över" 26

Inflytande II: maktens tre dimensioner 30

Tjänstemäns inflytande I 34

Inflytande III: maktens dispositionaltet, maktinnehav och maktutövning 36

Tjänstemäns inflytande II 38

Föreställningar om hur tjänstemäns inflytande utövas och regleras 40

Ett ramverk för att studera tjänstemäns inflytande 50

3. Hur studien genomfördes – en jämförande fallstudie av policyprocesser 53

Två kommuner: vissa likheter, vissa skillnader 55

Jämförande fallstudie av faktiska policyprocesser över tid 56

Att kartlägga policyprocesser 57

Jämförelser för att hitta mönster 62

4. Vindkraftpolicies i Falkenberg och Halmstad 67

Kommunerna Halmstad och Falkenberg 68

1980-talet: vindkraft respektive fjärrvärme i centrum 74

1990-1998: utvecklingen fortsätter 78

1999-2002/2009: utvecklingen fortsätter att fortsätta 81

Två policyprocesser med liknande innehåll men olika utfall 84

5. Tjänstemännens potentiella inflytande 85

Maktens andra dimension – agendorna 86

Maktens första dimension – besluten 102

Maktens tredje dimension – kontexterna 106

Tjänstemän med potentiellt inflytande 118

6. Tjänstemäns och politikerns samspel i policyprocessen 121

Samspelet inledningsvis: politiska direktiv och anvisningar saknas 122

Samspelets fortsättning: politikerna reagerar kontinuerligt 124

Det informella samspelet 137

Samspelets karaktär 142

Samspelet och tjänstemännens inflytande 149

7. Tjänstemännens handlingsmönster 159

Tjänstemännens handlingsmönster i policyprocessernas inledning 160

Handlingsmönster i maktens två första dimensioner 166

Handlingsmönster i maktens tredje dimension 184

Alternativ till anteciperering som handlingsmönster 195

Anteciperering i maktens tre dimensioner 202

8. Tjänstemäns inflytande: dess utövande och reglering 215

Tjänstemäns potentiella inflytande, handlingsutrymme och handlingsmönster 215

Maktrelationen och tjänstemännens faktiska makt 222

Varför anteciperering? 229

En avslutande utblick 232

Spår att fortsatt följa 235

Till sist 237

Bilaga 239

Referenser 243

Summary 253

Tabeller

Tabell 1: De viktigaste delprocesserna i Falkenberg kommuns vindkraftpolicy, 71

Tabell 2: De viktigaste delprocesserna i Halmstad kommuns vindkraftpolicy, 73

Förord

I en passage i "Mannen utan egenskaper" berättar Robert Mülil om en hund som står vid en dörr med en pinne i munnen. Hunden vill igemom dörröppningen men lyckas inte med detta då pinnen, som hon håller horisontellt i munnen och som är längre än öppningen är bred, hindrar henne. Det kändes när jag läste Mülil som om han gestaltade delar av min avhandlingsprocess. Nu är jag äntligen på väg ut genom dörren och jag vill tacka alla de som har gett mig tips, råd och kommentarer om hur man gör när man skriver en avhandling samt alla de som har hållit mig sällskap vid dörröppningen. Det har sagts förut men förtjänar att upprepas: en avhandling skriver man inte själv. Det är mitt namn som står på omslaget men många har lämnat viktiga bidrag till boken. Ni förtjänar alla min djupt kända tacksamhet.

Mina huvudhandledare Stig Montin, som såg möjligheterna i och hittade en kurs i projektet samt med fast hand och skarpa kommentarer hjälpte mig att avsluta, samt Åsa Boholm, som hjälpte mig att inleda, är jag ett stort tack skyldig. Mina biträdande handledare Vicki Johansson och Patrik Hall har gjort färre prestationer än Stig och Åsa men deras insatser har inte varit av sämre kvalitet. Jag motsatte mig ibland mina handledares förslag, slogs i praktiken mot vissa av deras råd med näbbar och klor, men utan min handledarkvartett funnes ingen avhandling.

Deltagarna vid specialseminariet Oasen på Förvaltningshögskolan har läst flera kapitel i flera versioner och alltid framfört sin bistra och motiverade kritik med deltagande, gott uppsåt och medkänsla. Seminariets ledare Henry Bäck och David Karlsson samt alla dess deltagare har noga sett till att seminariet alltid varit just en oas. Möjligheten att

få presentera och diskutera texter i detta sammanhang är jag mycket tacksam för.

Andra viktiga läsare har redan nämnt Stig Montin samt Marcia Grimes varit, som nagelför mitt manus på slutseminariet. Er läsning vid det tillfället betydde väldigt mycket för mig och det fortsatta arbetet med boken. Alla kollegor på Förvaltningshögskolan som har läst och kommenterat, och alla övriga läsare och kommentatorer för den delen, tack.

Tiden som doktorand har förgyllts av David Karlsson samt av mina doktorandkollegor Adiam Tedros, Andreas Ivarsson, Daniel Bergman, Emma Ek, Kerstin Bartholdsson och Oskar Svärd. Tack för diskussioner, läsning, kommentarer och inte minst för trevligt sällskap. Till doktorandkollegorna och vännerna Anna Melke, Nazem Tahvilzadeh och Sofie Cedstrand vet jag inte riktigt vad jag ska säga. Tack förslår inte på långa vägar. Jag får försöka förklara när vi ses.

Studien finansierades delvis av nu nedlagda Centrum för forskning om offentlig sektor (Cefos) vid Göteborgs universitet och jag är tacksam för det ekonomiska stödet. Jag vill också tacka Cefos dåvarande föreståndare Lennart Nilsson och övriga medarbetare på Cefos för det intresse ni visade för mitt arbete under min tid på centrumet. Lars Karlsson, Sanna Johansson och Serena Cinque vill jag tacka av flera skäl, inte minst för trevliga samtal och en lång rad upplysningar om hur akademien och forskarutbildningen fungerar.

Tack också till alla tjänstemän och politiker som har ställt upp på intervju, och inte minst till all arkivpersonal som har hjälpt mig att hitta rätt i de fullständigt överväldigande dokumentsamlingar som alla svenska kommuner genererar.

Sedan finns det människor som inte bidragit så mycket till avhandlingen men som gör själva livet värt att leva. Den här boken tillägnas er med kärlek. Således, från M till A, T och S.

Mats Bengtsson
Mars 2012
Bärk

Kapitel 1

Tjänstemäns inflytande i policyprocesser

I början av 1980-talet var den danska vindkrafttillverkaren Vestas för första gången representerad på en jordbruksmessa i Sverige. Vestas svenske representant ställde ut ett vindkraftverk på mässan för att skapa intresse för vindbruk. När mässan var över visste representanten inte var han skulle göra av verket. Han lyckades övertyga sin kusin att köpa det. Kusinen hade en gård i Tågarp i Falkenbergs kommun. Där restes verket och där står det än idag. Sveriges första kommersiella vindkraftverk uppfördes i och med detta i just Falkenberg.

Falkenbergs kommun hade en obetydlig roll i ovanstående händelse men har sedan 1980-talets mitt arbetat intensivt med vindkraften som fråga, både genom att resa verk och genom att underlätta för andra som velat göra detsamma. Nästa vindkraftverk som uppfördes i kommunen uppfördes i kommunal regi. Det skedde då kommunens Energiverk i slutet av 1980-talet reste ett Zephyrverk på en hamnpir i Falkenbergs stad. Zephyr var en lokal företagsgrupp som bildats på kommunens initiativ för att ta fram en vindkraftverksprototyp. Kommunens Energiverk uppförde under 1980-talets sista och 1990-talets första år ytterligare fyra verk på den aktuella hamnpiren, varav två från Zephyr.

Långt innan vindkraften hade börjat spridas på allvar i Sverige hade Falkenbergs kommun alltså rest fem verk i egen regi och i samarbete med lokala företagare tagit fram en egen kraftverkskonstruktion. Eftersom kommunen vid denna tid godkände ansökningar från flera olika

privata intressenter att uppföra vindkraftverk fanns i början av 1990-talet drygt tio procent av landets alla vindkraftverk i Falkenberg.¹

Falkenbergs kommun fortsatte att bygga vindkraftverk. Först reste kommunens Energiverk en vindkraftpark om tio verk vid Vinbergsmotet, ett mot i stadens utkant vid E6 nya dragning. Parken var då den uppfördes en av landets största. Energiverket fortsatte då detta arbete var färdigställt sin vindkraftutbyggnad med att uppföra fem nya verk på den redan nämnda hamnpiren. Vid samma tid började man tillsammans med Stadsbyggnadskontoret arbetet med vad som kan komma att bli Sveriges största havsbaserade vindkraftpark på ett rev utanför Falkenbergs hamn.²

Cirka 25 år efter att verket i Tågarp hade uppförts hade Falkenbergs kommun genom sitt Energiverk rest 21 vindkraftverk. I kommunen fanns då sammanlagt 42 verk. Falkenbergs kommun har sedan längre haft en vindkraftpolicy som inneburit att kommunen själv genomfört en storskalig vindkraftutbyggnad i egen regi samt underlättat för andra som velat resa verk i kommunen. Som ett resultat av denna policy är Falkenberg en av landets vindkrafttätaste kommuner, vilket kommunen har varit alltsedan vindkraftens introduktion i Sverige.

Halmstad liknar i många avseenden sin grannkommun Falkenberg. En viktig likhet är att båda kommunerna ligger vid Kattegatt och därför har därför gott om vind att bruka. Även om de två kommunernas fysiska förutsättningar för vindbruk inte skiljer sig åt har Halmstads kommun aldrig haft som policy att bygga vindkraftverk i egen regi. Halmstad har inte heller underlättat för andra att bygga vindkraftverk i kommunen på det sätt som Falkenberg har gjort. Halmstads vindkraftpolicy skiljer sig från Falkenbergs, vilket också vindkraftutbyggnaden i kommunen gör. I Halmstad fanns år 2009 totalt nio vindkraftverk varav flertalet var små och hade uppförts under 1990-talet. Av dessa har endast ett uppförts av kommunens Energiverk, under 1990-talets andra hälft.

¹ Energimyndigheten 1993.

² Projektet, benämnt "Skottarevet", är ännu inte genomfört och ägs inte längre av kommunen.

Halmstads kommun har aldrig arbetat så intensivt med vindkraftfrågan som Falkenberg har gjort. I Falkenberg men inte Halmstad har storskalig vindkraftutbyggnad i kommunal regi förordats och föreslagits i energiplaner, översiktsplaner och miljöplaner. Och planerna har vad gäller vindkraften också realiserats till stora delar. Det är varken överdrivet att påstå att Falkenberg är och länge har varit en vindkraftkommun, eller att vindkraften är och länge har varit en icke-fråga i Halmstad.

Falkenbergs och Halmstads policies för vindkraft skiljer sig åt i såväl ord som handling. Vad som gör dessa policyprocesser särskilt intressanta för en förvaltningsforskare är att många av de ord och handlingar som utgör de båda kommunernas vindkraftspolicies har författats respektive vidtagits av kommunernas tjänstemän. Dessutom har tjänstemännen i de två grannkommunerna agerat på olika sätt i policyprocesserna för vindkraft. I Falkenberg har de varit proaktiva, avgett förslag om och argumenterat för en storskalig vindkraftutbyggnad i kommunal regi. I Halmstad har tjänstemännen varit mindre aktiva och varken avgett förslag om eller argumenterat för någon storskalig vindkraftutbyggnad. Det finns skillnader i hur tjänstemännen har agerat och skillnader i policyutfall. Förvaltningsforskaren undrar givetvis om dessa skillnader i utfall beror på hur tjänstemännen har agerat eller på att politikerna i de båda kommunerna har drivit olika inriktningar.

Avhandlingens empiriska material hämtas från de nämnda policyprocesserna för vindkraft i Falkenberg och Halmstad. Dessa två fall rymmer en fyllig empiri som utgör en god grund för att analysera tjänstemäns inflytande över den kommunala politikens innehåll, vilket är avhandlingens teoretiska fokus. Inflytande är ett kontextberoende och dynamiskt fenomen med en temporal aspekt: en aktörs inflytande är beroende av det sammanhang hon verkar i, beroende av hur aktören själv och andra aktörer agerar och beroende av svunna händelser. De nämnda policyprocesserna består av en lång rad jämförbara beslut och handlingar och utgör faktiska exempel, med hög detaljgrad, på hur innehållet i offentlig politik tillkommer och utformas. Det är dessa karaktäristika som gör de två policyprocesserna till utmärkta studieobjekt för alla med ett intresse av inflytande och maktutövning; de är konkreta och empiriskt innehållsrika exempel på politikskapande; de är

dynamiska och tidsligt utdragna processer i vilka tjänstemäns inflytande kan studeras i ett kontextuellt sammanhang.

Vi vet *att* tjänstemän har inflytande...

Offentliga tjänstemän, oavsett politiskt system och nivå, har inflytande i den mening som här avses: de kan påverka policyprocessers utformning och utfall och därigenom politikens innehåll. Att tjänstemän har inflytande i detta avseende har påvisats i en rad undersökningar, varav två relativt samtida nordiska kommunstudier kan tjäna som exempel. Den första av dessa genomfördes av Örjan Högberg, som i sin avhandling om svenska kommunchefers slog fast att de, tack vare sina omfattande maktresurser, kunde påverka de beslutsunderlag som politikerna var beroende av, och därmed politikens innehåll.³ När Dag Ingvar Jacobsen studerade norska kommundienstjänstemän framkom att tjänstemännen hade ungefär lika stort inflytande som politikerna över den politiska dagordningen i kommunerna och över de beslut kommunerna fattade.⁴

Högbergs respektive Jacobsens resultat är inte förvånande. Tjänstemäns maktresurser och deras därmed sammanhängande möjligheter att påverka politikens innehåll uppmärksammades redan av Weber och har belagts i en rad undersökningar.⁵ Den kanske mest centrala slutsatsen i implementeringsforskningen är att tjänstemän genom sitt ansvar för de demokratiskt fattade beslutens genomförande kan påverka vilken politik som faktiskt förs.⁶ Eftersom tjänstemännen dessutom medverkar då dessa beslut tillkommer kan de påverka politikens innehåll också i denna del av policyprocessen.⁷ Det är ingen nyhet, heller ingen överraskning, *att* tjänstemän har inflytande i olika skeden av policyprocessen. Att så är fallet också i de policyprocesser som här studeras kommer att visas längre fram i avhandlingen.

³ Högberg 2007:167ff.

⁴ Jacobsen 2007:212ff.

⁵ Weber 1987:86; se t.ex. Brunsson & Jönsson 1979; Norell 1989; Mouritzen & Svava 2002; Meier & O'Toole 2006.

⁶ Pressman & Wildavsky 1973; Lipsky 1980; Hjern & Porter 1983.

⁷ Lundquist 1992.

... men mindre om *hur*

Förvaltningen är som Rothstein uttryckt saken knappast ett neutralt instrument.⁸ Dess verksamhet är, med Lundquists ord, att betrakta som ett uttryck för politik.⁹ Det är en utgångspunkt för avhandlingen att tjänstemän, kommunala och andra, har inflytande. Tjänstemän med inflytande har en politisk och betydelsefull roll i demokratin eftersom detta inflytande innebär en möjlighet att påverka de demokratiska beslutens utformning och politikens innehåll. De offentliga tjänstemännens politiska roll är avhängig av hur tjänstemännen ianspråkar sina möjligheter att påverka och av hur dessa möjligheter uppstår och regleras. Tjänstemäns inflytande är viktigt att uppmärksamma just eftersom det ger dem en betydelsefull och potentiellt politisk roll i demokratin.

Ett andra skäl att uppmärksamma tjänstemäns inflytande är att såväl svenska som internationella förvaltningsforskare återkommande påpekar att våra kunskaper på området är otillräckliga, trots att det knappast är omstritt att den offentliga förvaltningen och dess enskilda tjänstemän har inflytande.¹⁰ Jon Pierre påpekade för närmare två decennier sedan att avsaknaden av kunskap om tjänstemäns makt och om maktrelationen mellan tjänstemän och politiker är särskilt stor i lokala politiska system. Enligt Pierre har ”mycket få svenska studier genomförts på det här området” och är maktrelationer i lokala politiska system ett större forskningsområde i andra länder än i Sverige.¹¹

Under de cirka 20 år som förflutit sedan Pierres konstaterande har relevanta studier tillkommit men ändå inte fler än att Harald Baldersheim år 2000 kunde konstatera att det nästan helt saknas forskning om maktrelationer på lokal nivå i en nordisk miljö, och att tjänstemännen som regel utelämnats ur de studier som trots allt har genomförts.¹²

⁸ Rothstein 2001:7.

⁹ Lundquist 1994:41.

¹⁰ Se, utöver de författare som nämns nedan, t.ex. Carpenter 2001:11; Svava 2006b:970; Raadschelders & Stillman 2007:4.

¹¹ Pierre 1994:212.

¹² Baldersheim 2000:106. Baldersheim konstaterar också att ingen av de tre nordiska maktutredningar som genomfördes under 1970- och 1980-talen visade något större intresse för makt i kommunerna.

I sina relativt samtida avhandlingar uttryckte Högberg respektive Jacobsen detsamma: att våra samlade kunskaper om tjänstemäns inflytande är små, särskilt i kommunerna, trots ämnets vikt.¹³

Även i den internationella litteraturen har denna kunskapsbrist och behovet av fortsatta studier om tjänstemäns inflytande påtalats. I en genomgång av den amerikanska forskningen om offentlig förvaltning anförde Kenneth Meier och George Krause att vi vet mycket lite om hur tjänstemän och förvaltningar fattar beslut och genom detta påverkar den politik som förs.¹⁴ Edward Page och Bill Jenkins, som studerat brittiska statstjänstemäns policyskapande, menar i sin tur att förvaltningsforskare ibland uppmärksammar att tjänstemän påverkar politikens utformning. Men dessa observationer är enligt författarna "rare and usually unaccompanied by much empirical evidence on how such officials shape policy", varför tjänstemäns inflytande är ett ämne i behov av fortsatt uppmärksamhet.¹⁵

Det råder givetvis ingen fullständig avsaknad av forskning om tjänstemäns inflytande. Däremot är den forskning som finns till stora delar inriktad på att mäta vilka maktresurser tjänstemän har eller hur omfattande tjänstemännens makt är i enskilda beslutsprocesser eller i jämförelse med andra aktörer. De studier som finns om tjänstemäns inflytande ger fog för utgångspunkten att tjänstemän har inflytande. Men *att* tjänstemän har maktresurser och som en effekt av detta kan påverka policy säger mycket lite om deras politiska roll, som ju är beroende både av hur tjänstemännen ianspråkar sina möjligheter att påverka och av hur dessa möjligheter uppstår och regleras. Den fråga de ovanstående forskarna lyfter fram som central och otillräckligt utforskad är inte huruvida tjänstemän har maktresurser eller inflytande utan hur detta inflytande tar sig uttryck samt hur tjänstemän därmed påverkar politikens utformning och innehåll.

Den existerande forskningen ger varken fullständiga eller samstämmiga svar på frågorna hur tjänstemän ianspråkar sina möjligheter att påverka, hur dessa möjligheter uppstår eller hur de regleras. För att

¹³ Högberg 2007:36; Jacobsen 2007:2-3.

¹⁴ Krause & Meier 2003:15.

¹⁵ Page & Jenkins 2005:xv.

besvara dessa frågor är det otillräckligt att studera hur omfattande tjänstemäns inflytande är i enskilda beslutsprocesser, att beskriva tjänstemäns maktresurser eller analysera andra aktörers uppfattningar om tjänstemännens inflytande. Detta eftersom makt är ett dynamiskt fenomen som är kontextberoende och har en temporal aspekt.

Maktbegreppets egenskaper gör att dynamiska processer som är utsträckta över tid, i vilka maktens utövande kan situeras kontextuellt, är särskilt lämpliga som empirisk utgångspunkt för att studera makt. Maktens dynamiska karaktär gör att den svårigen kan fångas med ögonblicksbilder. Det är med ögonblicksbilder möjligt att uppmärksamma hur omfattande inflytande olika aktörer har, men inte de former enligt vilket detta inflytande varierar, utövas eller regleras. Inflytande är inte en given storhet som aktörer antingen har eller saknar, utan en kapacitet som kan variera till form och omfattning. Forskningen om tjänstemäns inflytande är därför betjänt av undersökningar som kan uppmärksamma maktens dynamiska och kontextberoende karaktär. *Att* tjänstemän har inflytande är som sagt en utgångspunkt för avhandlingen, som i stället fokuserar på *hur* detta inflytande utövas och regleras.

Hur tjänstemäns inflytande utövas och regleras

I centrum för den här avhandlingen står tjänstemäns inflytande i policyprocesser, det vill säga i de processer där politikens innehåll utformas. Syftet med avhandlingen är att beskriva och analysera hur kommunala tjänstemän utövar inflytande respektive hur deras inflytande regleras i maktrelationen tjänstemän-politiker. För att uppfylla syftet studeras konkreta policyprocesser utsträckta över relativt lång tid.

Syftet avhandlas i det fortsatta genom att tre frågeställningar besvaras. Den första av dessa frågeställningar handlar om tjänstemännens agendamakt, beslutsmakt och tankemakt. För att kunna studera tjänstemäns maktutövning är det nödvändigt att först identifiera deras möjligheter att påverka, det vill säga deras potentiella inflytande, i maktens tre dimensioner. Detta kan uttryckas med hjälp av den första frågan, som är: Hur formas tjänstemännens potentiella inflytande?

För det andra är makt ett relationsbegrepp och är tjänstemännens inflytande onekligen förbundet med politikernas dito och med maktrelationen mellan tjänstemän och politiker. Samspelet mellan tjänstemän och politiker har betydelse för huruvida och hur tjänstemännen kan omsätta sitt potentiella inflytande i faktisk maktutövning. Den andra frågeställningen handlar därför om samspelet mellan politiker och tjänstemän: Hur kan samspelet mellan tjänstemän och politiker i policyprocessen karaktäriseras och hur påverkar det tjänstemännens maktutövning?

Slutligen har det betydelse för tjänstemännens maktutövning hur tjänstemännen själva väljer att agera. Eftersom skillnaden mellan potentiellt inflytande och faktisk makt är central är det viktigt att uppmärksamma det sätt på vilket tjänstemännen väljer att realisera sitt potentiella inflytande. Tjänstemännens handlingsmönster, vad gäller hur de ianspråkar sina möjligheter att påverka, hamnar därmed i fokus. Den tredje frågeställningen är hur detta tjänstemännens handlingsmönster kan karaktäriseras och förstås, och hur det påverkar deras maktutövning.

För att kunna dra giltiga slutsatser och presentera svar på de ovanstående frågorna presenteras i de empiriska kapitlen teoretiskt grundade beskrivningar, analyser och tolkningar av tjänstemännens maktutövning och politikersamspel i två faktiska policyprocesser. Genom hela avhandlingen görs också jämförelser mellan olika delar av de studerade policyprocesserna. Syftet med dessa jämförelser är att försöka finna regelbundenheter och mönster för hur tjänstemännens inflytande utövas och regleras. I det avslutande kapitlet diskuteras och analyseras dessa mönster i syfte att försöka förstå deras uppkomst.

Märk väl att varken syftet eller frågeställningarna i första hand handlar om omfattningen på tjänstemännens inflytande, utan snarare om dess kvaliteter. Frågan hur omfattande tjänstemännens inflytande är, är inte på något sätt ointressant. Det är dock högst sannolikt att omfattningen på tjänstemäns inflytande varierar från fråga till fråga, från förvaltning till förvaltning, från kommun till kommun och mellan olika politiska system. Den relativa avsaknad av kunskap som uppmärksammades ovan handlar inte om omfattningen på tjänstemäns inflytande utan om hur tjänstemän påverkar, och hur deras påverkansmöjligheter

tas i anspråk och regleras. Avsikten med de mönster som genereras i avhandlingen, genom kontinuerliga jämförelser inom och mellan de båda policyprocesserna, är att på ett konkret men allmängiltigt sätt sammanfatta hur tjänstemäns inflytande utövas och regleras. Genom att presentera sådana mönster, inom ett fält där få generella utsagor finns, kan avhandlingen bidra till att våra kunskaper om tjänstemäns inflytande utökas.

Avhandlingen kan vinna på att jag också nämner något om vad den inte syftar till. Det här är för det första inte en normativ avhandling. Förvaltningsforskningen omfattar ideal enligt vilka förvaltningen bör verka; ideal som anger vilket och vilken slags inflytande förvaltningen bör ha.¹⁶ Syftet med avhandlingen är dock inte att försöka avgöra huruvida förvaltningens inflytande är att betrakta som lämpligt eller olämpligt. Fokus ligger inte på vad tjänstemän bör göra eller hur de bör påverka, utan på vad de faktiskt gör och hur de faktiskt påverkar. Det här är för det andra inte en studie om policyprocessen som sådan. Syftet är inte att förklara varför just den policy som är fallet i respektive kommun blev fallet. Jag använder specifika policyprocesser för att generera kunskap om kommunala tjänstemäns inflytande, och strävar inte primärt att förklara varför de studerade kommunernas vindkraftspolicies ser ut som de gör.

Vindkraften som studieobjekt

Det finns ett i det närmaste obegränsat antal policyprocesser att välja mellan givet syftet att studera tjänstemäns inflytande. I avhandlingen studeras som sagt policyprocesser om vindkraft i två svenska kommuner. Svenska kommuner karaktäriseras ofta som lokala välfärdsproducenter men energipolitik i allmänhet och vindkraft specifikt är inte främmande frågor för kommunerna. Vindkraftfrågan är inte någon helt perifer del av kommunernas verksamhet även om den inte är en välfärdsfråga. De båda studerade kommunerna har ägnat sig åt energiproduktion och har arbetat med vindkraftfrågan under lång tid. Båda kommunerna har egna energibolag. Vidare är den nationella energi-

¹⁶ Se t.ex. Norell 1989; Lundquist 1992, 1998; Hermansson 2003.

och vindkraftpolitiken beroende av kommunerna för sitt genomförande på grund av de svenska kommunernas planeringsmonopol. Detta planeringsmonopol och energipolitikens allmänna karaktär ger kommunerna stora möjligheter att självständigt skapa och bedriva politik i vindkraftfrågan. Denna självständighet gör vindkraften till ett lämpligt studieobjekt i en avhandling om tjänstemäns inflytande eftersom den innebär att deras inflytande i liten utsträckning begränsas av aktörer utanför kommunen.

Vindkraften är av flera andra skäl ett lämpligt studieobjekt givet avhandlingens teoretiska fokus. För det första är vindkraften en del av många olika kommunala processer. I avhandlingen studeras kommunala processer av skiftande karaktär såsom framtagandet av energiplaner, översiktsplaner, vindkraftpolicies och miljöplaner men också remissvar på offentliga utredningar, svar på fullmäktigemotioner, faktiska vindkraftprojekt, lokaliseringsstudier och i något fall kommunernas beredning av externa aktörers ansökningar att uppföra vindkraftverk. Inom ramen för valet av vindkraft som studieobjekt möjliggörs en studie av många olika sorters kommunala beslutsprocesser, som hänger ihop med varandra.

Vindkraften är för det andra en energi-, miljö- och planeringsfråga på en och samma gång. Det innebär att många olika delar av den kommunala förvaltningen och många olika sorters tjänstemän deltar i utformandet och genomförandet av kommunernas vindkraftpolicies. Genom denna variation i det empiriska underlaget möjliggörs också variation med avseende på tjänstemäns inflytande. Sammantaget är sannolikheten stor att det finns ett omfattande och varierande material att inhämta i policyprocesserna om vindkraft.

Slutligen är vindkraften som fråga relativt enkel att avgränsa från andra frågor och andra aktiviteter i kommunerna. Det är denna egenkap som gör det möjligt att studera faktiska kommunala policyprocesser över en period om cirka 25 år i två olika kommuner. Att vindkraften är en smal fråga är inte enbart en nackdel utan i detta perspektiv i stället en fördel. Med en bredare fråga hade tidsperspektivet med nödvändighet måst bli kortare varför hela policyprocessen kanske inte hade kunnat fångas in. Det är just detaljgraden och det konkreta i fallen som

möjliggör en nära granskning av tjänstemännens inflytande i processer där kommunal politik blir till.

Disposition

I nästa kapitel presenteras dels de teoretiska utgångspunkter som möjliggör studien genom att skapa ett ramverk för densamma, dels föreställningar och forskning om tjänstemäns inflytande. I kapitel tre presenteras avhandlingens design och metod och i kapitel fyra en översikt över de två kommunernas policyprocesser. Det sistnämnda kapitlet syftar till att orientera läsaren i det empiriska materialet och till att påvisa de skillnader i policyutfall som föreligger mellan Falkenberg och Halmstad.

I det första analytiska empirikapitlet, kapitel fem, visas att tjänstemännens potentiella inflytande är omfattande i båda de studerade kommunerna. Det kommer vidare i kapitel sex att åskådliggöras att samspelet mellan tjänstemän och politiker är sådant att politikerna i liten utsträckning begränsar tjänstemännens handlingsutrymme. Dessa resultat antyder slutsatsen att tjänstemännens utövar ett avgörande inflytande över politikens innehåll. Så är dock inte fallet i de studerade policyprocesserna, vilket kapitel sju handlar om. I kapitlet uppmärksammas tjänstemännens handlingsmönster som är ett av anteciperingslöpande i avhandlingen men särskilt i kapitel åtta förs en diskussion om resultaten och presenteras studiens slutsatser.

Kapitel 2

Om inflytande och hur tjänstemäns inflytande utövas och regleras

I det här kapitlet presenteras och diskuteras den teoretiska ram som ska användas för att beskriva och analysera tjänstemäns inflytande i policy-processer. Det är närmast överflödigt att nämna att maktbegreppet är komplext och att det är förenat med svårigheter att använda det i empiriska studier. En del av lösningen på detta problem är att konstruera ett maktbegrepp som är användbart givet forskningsfrågan, vilket också görs nedan. Därutöver hanteras det problem som maktbegreppets komplexitet innebär genom att tre särskilt relevanta teman ur maktliteraturen lyfts fram i avhandlingen, vilket möjliggör en avgränsning av ämnet. Det är inte möjligt att göra litteraturen om makt och inflytande rättvisa i en avhandling om tjänstemän. För detta är den alltför disparat och omfattande. De teman ur litteraturen som lyfts fram och diskuteras i avhandlingen är alla centrala inom maktforskningen.¹⁷ De framstår som särskilt relevanta i sammanhanget givet förvaltningslitteraturen och givet forskningsfrågan om tjänstemäns inflytande. Med ett fokus på tjänstemäns inflytande ger makt- och förvaltningslitteraturen sammantagna att vissa aspekter av maktbegreppet är mer relevanta än andra att fokusera på.

Det första av de teman som diskuteras i kapitlet är tudelningen mellan ”makt att” och ”makt över”. I detta sammanhang presenteras också

¹⁷ Jfr Högberg 2007: kapitel 3.

den definition av inflytande som används i avhandlingen. Därefter avhandlas ett tema som handlar om olika sätt att påverka, som utgår från debatten om maktens tre dimensioner. Det tredje temat handlar om maktens dispositionaltet och skillnaden mellan maktinnehav och maktutövning. I två mellanspel diskuteras hur maktlitteraturen, och de tre teman ur denna som lyfts fram här, används i avhandlingen för att studera just tjänstemäns inflytande.

Avslutningsvis presenteras i kapitlet tre i förvaltningslitteraturen framträdande idealtypiska föreställningar om hur tjänstemäns inflytande kan utövas och regleras. De olika föreställningarna bygger till största delen på den del av förvaltningslitteraturen som behandlar tjänstemäns roller, inom vilken idealtyper ofta diskuteras. Den analytiska genomgången kompletteras med redogörelser av resultat ur tidigare forskning som handlar om hur tjänstemäns inflytande kan regleras och utövas i olika situationer. I centrum för de tre idealtyperna står tre olika sätt att förstå maktrelationen mellan politiker och tjänstemän, som utgår från tjänstemännens handlingsmönster och samspelet mellan politiker och tjänstemän.

Inflytande I: inflytande som begrepp, ”makt att” och ”makt över”

I det här avsnittet diskuteras ett första tema ur maktlitteraturen, ”makt att” kontra ”makt över”, samt presenteras en definition av begreppet ”makt/inflytande”. ”Makt” och ”inflytande” används i avhandlingen helt synonymt.¹⁸ Jag har valt att följa rekommendationen att konstruera ett inflytandebegrepp som är ändamålsenligt för det forskningsproblem som är för handen.¹⁹ Forskningsfrågan handlar om tjänstemäns inflytande i policyprocesser vilket diskussionerna nedan avspeglar.

När inflytande diskuteras och studeras inom offentlig administration som ämne står den maktdefinition som Dahl lanserade, och som ge-

¹⁸ Ett inte helt ovanligt angreppssätt vilket är motiverat givet den maktdefinition som används i avhandlingen (jfr Dahl 1991:40ff; Frølund Thomsen 2000:11).

¹⁹ Petersson 1987:9.

nomsyrade ”community power”-debatten, oftast i centrum.²⁰ Maktfilosofen Peter Morriss menar att man inom samhällsvetenskapen i stort sett uteslutande har fokuserat på makt i Dahls betydelse.²¹ Dahl definierade makt på följande vis:

*A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do.*²²

Dahl har samma utgångspunkt som Weber, nämligen att makt handlar om oenighet, om två aktörer A och B som vill olika saker och som båda agerar för att få genomslag för sina preferenser trots andras motstånd.²³ Med detta synsätt är oenighet mellan aktörer inbyggt i maktbegreppet och den aktör har makt som lyckas genomdriva sin vilja trots motstånd, närmare bestämt makt *över* andra.

Empiriska studier om tjänstemäns inflytande visar att det finns flera problem med denna maktdefinition. För det första präglas relationen mellan tjänstemän och politiker inte nödvändigtvis av oenighet, en förutsättning för makt givet Dahls definition, men ändå kan tjänstemän tillskrivas inflytande.²⁴ För det andra agerar tjänstemän inte alltid för att realisera sina egna preferenser men ändå betraktas de som inflytelserika.²⁵ Oavsett dessa studier och resultat är Dahls definition av makt i sig för snäv. Makt handlar nämligen inte bara om att realisera sina preferenser trots motstånd utan också, eller i första hand, om att

²⁰ Dahls maktbegrepp och metodologi gav upphov till en intensiv debatt i vilken Bachrach och Baratz respektive Lukes kritiserade Dahl. Men både Bachrach och Baratz (1972:32) respektive Lukes (2005:34) accepterade i grunden Dahls definition av ”makt”, med vissa tillägg som diskuteras nedan (jfr Clegg 1989:79, 91; Wartenberg 1990:25).

²¹ Morriss 1987:34.

²² Dahl 1957:202f.

²³ Dahl 1961:332f; jfr Frølund Thomsen 2000:17; Scott 2001:7; Hay 2002:172.

²⁴ Se t.ex. Aberbach, Putnam & Rockman 1981:251; Mouritzen & Svava 2002: kapitel 8, Jacobsen 2007:217.

²⁵ Se t.ex. Self 1975:166; Mayntz & Scharpf 1975:95; Page & Jenkins 2005:148 och diskussionen nedan om olika föreställningar om tjänstemäns inflytande.

uppnå effekter.²⁶ Sälunda behövs en annan maktdefinition än Dahls, som öppnar för möjligheten att makt handlar om effekter och inte enbart om vilken av två oeniga aktörer som kan genomdriva sin vilja trots motstånd.

Kritiker av Dahls maktdefinition har, med utgångspunkt i att effekter är en central del av maktbegreppet, till Dahls syn på makt som ”makt över” fogat en andra möjlighet, nämligen ”makt att”. Det har diskuterats huruvida ”makt” ska definieras i termer av både ”makt över” och ”makt att” men relativ enighet råder kring hur begreppen som sådana ska definieras. Haugaard får exemplifiera hur begreppen brukar definieras:

Power ‘over’ entails the ability of one actor to prevail over another despite resistance whereas power ‘to’ is power as a generalized capacity as in ‘A has power to make x happen’.²⁷

Medan ”makt att” handlar om att realisera preferenser, uppnå vissa mål, resultat eller effekter handlar ”makt över” om att göra detsamma trots motstånd från aktörer som vill realisera andra preferenser eller nå andra mål, resultat eller effekter.²⁸ ”Makt över” men inte ”makt att” förutsätter oenighet och motstånd. Enligt perspektivet ”makt att” kan en aktör ha makt även i avsaknad av oenighet, om denna aktör kan åstadkomma avsedda effekter.

Ett antal olika positioner har förfäktats i debatten: att ”makt att” inte alls är makt;²⁹ att ”makt över” är viktigare än ”makt att”;³⁰ att ”makt att” är viktigare än ”makt över”;³¹ eller att de inte är jämförbara storheter.³²

²⁶ Petersson 1987:12, Clegg 1989:75; Wrong 1979:2. Dahl själv skulle sannolikt hålla med. När Dahl (1961:66, 332f) skulle använda sin formella maktdefinition från 1957 för empiriska studier frångick han nämligen definitionen och mätte han inflytande genom att studera olika aktörers kapacitet att få policies antagna, oavsett motstånd och oavsett vems preferenser som därmed realiserades.

²⁷ Haugaard 2002:4.

²⁸ Wrong 2002:xiii; jfr Högberg 2007:197.

²⁹ Se t.ex. Barry 1988:341.

³⁰ Se t.ex. Lukes 2005:34.

³¹ Se t.ex. Morriss 1987:33.

³² Se t.ex. Wartenberg 1990:19f.

Peter Morriss är en av de tydligaste förespråkarna av "makt att". Han exemplifierar bristerna med "makt över" genom att peka på den amerikanska presidentens kapacitet att påverka utrikespolitiken och den brittiska premiärministerns kapacitet att upplösa parlamentet. Dessa kapaciteter utgör enligt Morriss makt men denna makt kan inte "be expressed adequately using 'power over', these are all powers to obtain some specified *outcome*".³³ Morriss drar av detta slutsatsen att makt måste vara mer än "makt över", nämligen "makt att".

"Makt att" kan definieras som "en aktörs kapacitet *att* handla, *att* agera, *att* påverka, *att* uppnå avsiktliga utfall, effekter eller mål" oavsett om motstånd föreligger eller ej.³⁴ Perspektivet "makt att" öppnar sålunda för möjligheten att tjänstemän kan ha inflytande även om oenighet inte föreligger mellan dem och politikerna och även om de inte agerar för att realisera sina egna preferenser. Även då tjänstemännen inte har "makt *över*" någon annan aktör kan de ha "makt *att*" agera och genom sitt handlande åstadkomma att policyprocessen får ett utfall som annars inte hade uppstått.³⁵ "Makt att" utesluter inte "makt över" utan "makt över" kan betraktas som ett specialfall av "makt att". Om "makt" däremot definieras som "makt över", kan "makt att" inte betraktas som makt. Av dessa skäl är "makt att" en mera användbar definition än "makt över" men båda perspektiven uppmärksammas och studeras i avhandlingen.

Makt definieras ofta som ett relationsbegrepp, som en egenskap som kännetecknar inte en aktör utan en relation. Som Olof Petersson har påpekat inbegriper makt betraktad som egenskap, som allmän förmåga att få igenom sin vilja, "allt". Därför är det enligt Petersson "mer fruktbart att betrakta makt som ett relationsbegrepp".³⁶ Detta resonemang utesluter inte perspektivet "makt att", särskilt inte i studier av tjänstemän i policyprocesser eftersom dessa pågår i relation med andra och eftersom deras utfall har betydelse för andra. Att makt är ett relations-

³³ Morriss 1987:33, *emfas i original*.

³⁴ Högberg 2007:15, *emfas i original*.

³⁵ Jfr Mintzberg 1983:4f; Morriss 1987:33; Dowding 1996:5; Hay 2002:173; Wrong 2002:xiii.

³⁶ Petersson 1987:10.

begrepp innebär inte att relationen i sig måste vara antagonistisk. Att makt är ett relationsbegrepp diskvalificerar inte "makt att", under förutsättning att kapaciteten att handla inbegriper andra aktörer. Även "makt att" är i sådana fall ett relationsbegrepp snarare än en egenskap, användbart i studier av tjänstemäns inflytande.

Den definition av makt som används i avhandlingen tar sin utgångspunkt dels i ovanstående resonemang, dels i det faktum att det är policyprocesser som står i centrum i avhandlingen. Inflytande/makt definieras i avhandlingen som kapaciteten att avsiktligt påverka policyprocessers utfall. Den position som förfäktas här är inte ovanlig eller unik. Enligt den svenska maktutredningen har flertalet av de definitioner av makt som har föreslagits genom tiderna det gemensamt att "makt innebär möjlighet att påverka".³⁷ Vad maktutredningen menade med "möjlighet" och vad som avses med "kapacitet att påverka" diskuteras vidare nedan då maktens dispositionaltet avhandlas. Definitionen av makt öppnar för både "makt att" och "makt över", d.v.s. gör det möjligt att uppmärksamma tjänstemäns inflytande oavsett vad som karaktäriserar deras relation med politikerna. Makt, som begreppet definieras i avhandlingen, handlar alltså om kapaciteten att avsiktligt påverka policyprocessers utfall. Om så sker utan att olika preferenser och därmed konflikt är för handen, föreligger "makt att". "Makt över" blir ett specialfall av makt, nämligen att påverka policyprocessers utfall trots andra aktörers uttryckliga önskningsar att den aktuella policyn borde utformas på något annat sätt.

Inflytande II: maktens tre dimensioner

Det finns flera sätt på vilka en aktör kan påverka utfallet i en policyprocess. Den delning av maktbegreppet i tre dimensioner som community power-debatten i förlängningen gav upphov till är central inom maktforskningen och kan användas för att belysa de olika sätt på vilka aktörer kan påverka policyprocesser.³⁸ Den tredimensionella synen på makt

³⁷ SOU 1990:44, s 19, jfr Enderud (1986:200) som menar att det trots alla motsättningar råder enighet om att "inflydelse har noget att gøre med at påvirke".

³⁸ Se t.ex. Högberg 2007:72ff.

betyder att aktörer kan åstadkomma effekter i policyprocesser genom att påverka besluten – maktens första dimension, agendan – maktens andra dimension respektive genom tankemakt – maktens tredje dimension. Den första dimensionen, beslutsmakt, förknippas främst med Dahl medan de andra två, agenda- respektive tankemakt, associeras med Bachrach och Baratz respektive Lukes.³⁹ I detta avsnitt diskuteras och omformuleras de tre maktdimensionerna så att de kan användas för att studera tjänstemäns inflytande i policyprocesser.

När Dahl lanserade vad som kom att bli maktens första dimension bröt han mot en tradition i vardande. Traditionen var metodologisk: den samhällliga fördelningen av makt hade ditintills studerats genom att mäta dels hur olika maktresurser var fördelade, dels vilka aktörer som tillskrevs makt.⁴⁰ Dahl menade att denna metod var otillräcklig och att den centrala frågan i stället var vem eller vilka aktörer som utövade makt över de politiska besluten.⁴¹ I sin fallstudie av New Haven satte Dahl därför de politiska besluten i centrum, även om han också undersökte hur olika maktresurser var fördelade i lokalsamhället.⁴²

Maktens första dimension handlar sedan dess om vem som genomdriver sin vilja vid politiskt beslutsfattande där konflikt föreligger. Den aktör har makt som går segrande ur en sådan konflikt och därmed lyckas forma det politiska beslutet så att hennes preferenser realiserar.⁴³ Att makt enligt Dahl förutsätter konflikt är som sagt inneboende i hans syn på makt som ”makt över”. I avhandlingen omtolkas maktens första dimension i termer av ”makt att”, vilket innebär att de aktörer utövar makt som avsiktligt påverkar policyprocessens utfall, oavsett om motstående preferenser eller konflikt föreligger.

Att det är en form av makt att påverka beslutsprocessers utfall vid konflikt råder det knappast någon kontrovers om.⁴⁴ Oenigheten mellan Dahl och Bachrach och Baratz respektive Lukes handlade i stället främst om att detta inte var det enda sätt makt kunde utövas på, och

³⁹ Dahl 1957, 1961; Bachrach & Baratz 1962, 1972; Lukes 2005.

⁴⁰ Se särskilt Hunter 1953; Mills 1956.

⁴¹ Dahl 1961:7.

⁴² Dahl 1961.

⁴³ Dahl 1961: kapitel 8-11, s. 332f; Lukes 2005:29.

⁴⁴ Bachrach & Baratz 1972:32; Lukes 2005:16ff, 34; jfr Clegg 1989:91.

om metodologiska frågor.⁴⁵ Bachrach och Baratz ville till maktens första dimension föra en andra som handlade om agendan, det vill säga frågan om vilka beslutsprocesser som över huvud taget kommer till stånd. De menade i en kritik av Dahl att A kan utöva makt över B inte bara genom att påverka beslutsprocessers utfall, utan också genom att påverka vilka frågor som alls blir föremål för beslutsprocesser.⁴⁶

Bachrach och Baratz accepterade Dahls syn på makt som ”makt över” och utgick ifrån att makt i den andra dimensionen primärt handlade om hur A kunde förhindra att frågor som var av vikt för B dryftades offentligt.⁴⁷ Agendamakt utövades i deras tolkning genom icke-beslut, genom att förtiga eller tysta ned krav innan de nådde beslutsarenan eller förinta dem om de trots allt nådde densamma.⁴⁸ Denna begränsning av agendamakt till icke-beslut var rimlig givet Bachrach och Baratz studieobjekt,⁴⁹ men med en syn på makt som ”makt att” är det mera logiskt att utgå från att agendamakt kan utövas både främjande och hindrande, att agendamakt handlar om kontroll över dagordningen i vid bemärkelse.⁵⁰ Makt i den andra dimensionen utövas med denna omformulering då aktörer påverkar vilka frågor som blir föremål för politiskt beslutsfattande.

Maktens tredje dimension lanserades av Lukes i en kritik av Dahl och Bachrach och Baratz för deras ensidiga fokus på beslutsprocesser.⁵¹ Makt kan enligt Lukes också utövas genom att påverka vad andra önskar eller hur de tänker; maktens tredje dimension handlar om att påverka andra människors värderingar, preferenser och föreställningar om världen.⁵² Lukes såg ett värde i att studera beslut och agendor men

⁴⁵ Clegg 1989:79, 91; Wartenberg 1990:25.

⁴⁶ Bachrach & Baratz 1962:948; 1972:18f; jfr Clegg 1989:76; Lukes 2005:29.

⁴⁷ Bachrach & Baratz 1972:18f.

⁴⁸ Bachrach & Baratz 1972:55.

⁴⁹ Bachrach och Baratz (1972) studerade en förtryckt grupp i staden Baltimore, som hindrades av dominanta grupper att lyfta sina frågor till den politiska agendan eller vars förslag detroniserades då de nådde densamma. Icke-beslut var därför det enda som intresserade dem.

⁵⁰ Jfr Lukes 2005:29; Clegg 1989:77f; Kingdon 2003:4.

⁵¹ Lukes 2005:25f.

⁵² Lukes 2005:27f; jfr Gaventa 1980:12; Clegg 1989:90f; Béland 2010:146.

ansåg att makt också handlade om den kontext inom vilken beslut fattas och dagordningarna sätts. Maktens tredje dimension handlar om att påverka agendor och beslut indirekt, och utövas främst genom att påverka hur andra aktörer tänker om, uppfattar och definierar verkligheten. Hay benämner makten över tanken kontextuell makt, eftersom det är en form av makt som inte relaterar direkt till specifika beslut eller agendor utan till den kontext som kringgärdar dem.⁵³ Kontextuell makt utövar den aktör som genom att påverka kontexten påverkar vilka beslutsprocesser som kommer till stånd och hur dessa processer utfaller.⁵⁴

Det kan metodologiskt sett vara svårt att studera maktens tredje dimension, men det är nödvändigt eftersom den onekligen är viktig och kan vara effektiv, vilket exempelvis Friedrich framhållit:

Influence often works most effectively by creating a certain ambience for decisions through its effects on attitudes, beliefs and values unrelated to immediate decisions.⁵⁵

De metodologiska svårigheter som empiriska studier av maktens tredje dimension medför hanteras i avhandlingen genom att studera två aspekter av kontextuell makt som framhålls som centrala i forskningen om policy: hur problem konstrueras och lösningar framställs. I den samtida policyforskningen används begreppet "inramning" (eng. "framing") för att beskriva hur aktörer bland annat genom att konstruera problem och framställa lösningar kan få det policyalternativ de föredrar att framstå som det rätta, så att detta placeras på agendan och beslut fattas som leder till att just detta alternativ realiserar.⁵⁶

Inramning går ut på att organisera och tolka en komplex verklighet, och att konstruera problem och framställa lösningar är två exempel på inramningsaktiviteter.⁵⁷ Både problemkonstruktioner och det sätt på

⁵³ Hay 2002:185f; jfr Scott 2001:61.

⁵⁴ Flyvbjerg 1991b:331; Hay 2002:185.

⁵⁵ Friedrich 1963:199; jfr Lukes (2005:27) som menar att makten över tanken är den ultimata formen av makt, eller Stone (1997:11) som menar att policyskapandets essens är "the struggle of ideas".

⁵⁶ Rein & Schön 1991:263, 1993:146; Campbell 2002:26

⁵⁷ Enderud 1986:205f; Owens & Rayner 1999:19.

vilket lösningar framställs kan leda till att en sådan beslutsatmosfär skapas som Friedrich talar om, till att vissa handlingsalternativ möjliggörs medan andra begränsas. Aktörer kan utöva makt i den tredje dimensionen genom att rama in problem och lösningar eftersom det sätt på vilket vi uppfattar verkligheten givetvis har betydelse för hur vi agerar i världen.⁵⁸ Det är också dessa två aspekter av kontextuell makt som studeras framöver i syfte att undersöka tjänstemäns makt i den tredje dimensionen.

Att konstruera problem handlar delvis om att framhålla att en otillfredsställande situation föreligger som kräver en lösning, vilket påminner om agendasättande, men framför allt om att definiera vilken sorts problem det problem som är för handen egentligen är.⁵⁹ Problemkonstruktioner är centrala eftersom de i sig pekar mot vissa lösningar som varandes möjliga, rimliga och lämpliga eller motsatsen. Å andra sidan har det betydelse också hur olika lösningar framställs, eftersom dessa framställningar kan få lösningarna att framstå som mer eller mindre goda lösningar på det konstruerade problemet. Hur problem konstrueras och lösningar framställs kan därmed påverka vilka frågor som hamnar på agendan, och vilka beslut som fattas.⁶⁰ Det innebär att aktörer som medverkar till hur problem konstrueras och lösningar framställs kan utöva makt i betydelsen påverka policyprocessers utfall.

Tjänstemäns inflytande I

I det ovanstående har två teman ur maktlitteraturen diskuterats och i flera avseenden anpassats för att bli användbara i föreliggande undersökning om tjänstemäns inflytande i policyprocesser. Till den klassiska förståelsen av makt som "makt över" har fogats en syn på makt som "makt att", vilket inneburit att maktens tre dimensioner delvis har behövt omformuleras. I det här avsnittet förs en fortsatt diskussion om

⁵⁸ March & Olsen 1989:16f; Rein & Schön 1993:146; Haugaard 2002:38.

⁵⁹ Enderud 1986:205; Kingdon 2003:109ff.

⁶⁰ Stone 1989:282, 1997:11; Bacchi 1999:13; Owens & Rayner 1999:9f; Tedros 2008:33f.

hur ovanstående två teman relaterar till och kommer att användas för att studera just tjänstemäns inflytande.

Även om förvaltningen formellt sett är underordnad politikerna har det sedan länge uppmärksammats att förvaltningen kan ”urarta i ett tjänstemannavälde, där tjänstemännen utövar makt för att förverkliga sina egna intressen”.⁶¹ Weber menade att de offentliga tjänstemännen genom sin expertis kunde ställa den demokratiska ordningen på huvudet: dilettanten politikern stod sig enligt Weber slätt mot fackmannen tjänstemännen.⁶² Det har i Webers efterföljd ofta angetts att det är tjänstemännens maktresurser i form av kunskap och expertis som formar deras inflytande. Vid sidan om kunskap har tjänstemännen tillskrivits maktresurser i form av antal, kontinuitet, tid och position.⁶³ På denna punkt är maktforskningen dock entydig: maktresurser är inte samma sak som makt.⁶⁴ Det var av just detta skäl Dahl valde att fokusera på beslutsprocesser. Eftersom mycket dessutom är känt om tjänstemäns maktresurser gör jag i avhandlingen samma val som Dahl, och sätter policyprocessen i centrum.

För att kunna beskriva tjänstemäns möjligheter att påverka policyprocessen studeras i avhandlingen deras bidrag till densamma, inte deras maktresurser. Utgångspunkten är att det är genom att delta i och bidra till policyprocessen som aktörer kan påverka dess innehåll och utfall.⁶⁵ Den tredimensionella synen på makt innebär att tjänstemännens bidrag till såväl agenda, beslut som kontext måste uppmärksammas. Med begrepp som vidareutvecklas nedan består tjänstemännens potentiella makt av deras bidrag till policyprocessen i maktens tre dimensioner. Allmänt kan antas att ju större bidrag tjänstemännen gör i dessa avseenden, desto mer omfattande är också deras potentiella inflytande.⁶⁶

Genom att bidra till policyprocessen kan aktör A påverka dess utfall och har A potentiellt inflytande. Detta under förutsättning att andra

⁶¹ Bergström 2001:177.

⁶² Weber 1987:86.

⁶³ Se t.ex. Lundquist 1992:101; Jacobsen 2007:14; Högberg 2007:167ff.

⁶⁴ Jfr Dahl 1991:35f; Högberg 2007:188f, 192.

⁶⁵ Jfr Dahl 1957:204.

⁶⁶ Dahl 1957:203; Enderud 1986:203f; Norell 1989:69.

aktörer (B) inte med framgång begränsar hur A agerar. I den utsträckning B begränsar A:s handlingsutrymme genom att ange hur eller med vad A ska bidra till policyprocessen vad gäller agenda, beslut eller kontext, begränsar B också A:s potentiella inflytande och är det B som påverkar policyprocessen. I avsaknad av handlingsutrymme har det ingen betydelse vilka bidrag en aktör gör eftersom maktutövning förutsätter möjligheten att välja mellan olika alternativ.⁶⁷ Med andra ord har tjänstemännen potentiellt inflytande i den utsträckning de bidrar till policyprocessen, och kan politikerna frånta tjänstemännen deras potentiella inflytande genom att begränsa deras handlingsutrymme.

Tjänstemännens potentiella inflytande bestäms av deras bidrag till policyprocessen i kombination med deras handlingsutrymme. I det första analytiska empirikapitlet, kapitel fem, studeras tjänstemännens potentiella inflytande i policyprocessen. Det sker genom att undersöka deras bidrag till processen i maktens tre dimensioner. I kapitel sex uppmärksammas också om och i så fall hur politikerna begränsar tjänstemännens handlingsutrymme därvidlag.

På grundval av tudelningen av maktbegreppet i makt ”att” respektive ”över” studeras i kapitel sex också samspelet mellan tjänstemän och politiker i termer av konflikt eller samarbete. ”Makt över” förutsätter som sagt aktörer som företräder olika preferenser samt oenighet och konflikt. I samspelet eftersöks därför öppna motsättningar mellan aktörsgrupperna, tillfällen vid vilka tjänstemännen och politiker förordar olika sätt att utforma policy samt diskuteras vad som kännetecknar samspelet mellan aktörsgrupperna.⁶⁸

Inflytande III: maktens dispositionalitet, maktinnehav och maktutövning

Makt betraktas i litteraturen regelmässigt som en dispositionell egenskap. Med detta menas att makt är en potentialitet, en kapacitet som inte nödvändigtvis manifesteras.⁶⁹ Maktens dispositionalitet medför att

⁶⁷ Lukes 2005:69.

⁶⁸ Jfr Jacobsen 2007:190ff.

⁶⁹ Jfr Morriss 2002:15; Högberg 2007:61-65.

maktinnehav – potentiell makt eller möjligheten att utöva makt, måste skiljas från maktutövning – faktisk eller realiserad makt. Den potentiella makt eller de möjligheter en aktör har att utöva inflytande kan alltså inte jämföras med den makt som denna aktör faktiskt utövar.⁷⁰

Det är maktens dispositionalitet som är utgångspunkten för det resonemang som fördes ovan om bidrag respektive maktresurser, och som är skälet till att varken bidrag eller maktresurser kan jämföras med faktisk makt. Aktörer som bidrar till agenda, beslut eller kontext eller som besitter maktresurser har potentiell makt, *möjligheter* att påverka, men inte nödvändigtvis *faktiskt inflytande*, det vill säga utövar inte nödvändigtvis makt.⁷¹ Eftersom aktörer kan välja hur och hurvida de vill försöka realisera sitt potentiella inflytande, och eftersom de dessutom kan misslyckas i sitt uppsåt, kan maktinnehav inte jämföras med maktutövning.⁷² Vad gäller maktresurser är dessa passiva och måste tas i bruk, aktiveras, för att kapaciteten att påverka ska realiseras.⁷³ När det gäller bidrag är den centrala frågan inte hurvida B aktiverar sina möjligheter att påverka eftersom den som bidrar är aktiv. Den centrala frågan är i stället med utgångspunkt i vems preferenser B agerar, det vill säga hur B ianspråkar eller aktualiserar sitt potentiella inflytande.

Den nämnda frågan om B:s agerande är central på grund av två fenomen som uppmärksammats i maktlitteraturen: indirekt makt och anteciperings. Det är nämligen fallet att A kan utöva makt indirekt, utan att själv agera, om B anteciperar A:s reaktioner och agerar med utgångspunkt i dessa och därmed realiserar A:s preferenser i stället för sina egna. Det har belagts i empiriska studier att aktörer med potentiell makt kan få det utfall de önskar i beslutsprocesser utan att själva agera, som ett resultat av att andra anpassar sina handlingar till dessa aktörers förutsedda reaktioner.⁷⁴ I sådana situationer har dessa aktörer indirekt

⁷⁰ Se t.ex. Dahl 1961:271; Petersson 1987:16; Dahl 1991:45; Wrong 2002:8; Morriss 2002:14ff.

⁷¹ Wrong 2002:6; jfr Munk Christiansen & Togeby 2003:14.

⁷² Dahl 1957:203, 1961:271f; Petersson 1987:13; Morriss 2002:25; Högberg 2007:62ff, 192.

⁷³ Dahl 1957:203, 1961:271f; jfr Högberg 2007:192. Observera det undantag i form av indirekt makt som nämns i det nedanstående.

⁷⁴ Se Dahl 1961; Crenson 1971; Gaventa 1980.

makt: deras potentiella makt leder till identifierbara effekter på beslutsprocessens utfall utan att de själva agerar; deras potentiella makt omvandlas till faktisk makt på grund av andras handlingar.⁷⁵

Det fenomen genom vilket potentiell makt kan omvandlas till indirekt maktutövning benämns antecipering. Antecipering innebär att B agerar med hänsyn taget till hur hon tror att A kommer att reagera eller med hänsyn taget till A:s preferenser. Anteciperingsbegreppet introducerades av Carl J Friedrichs under beteckningen "the rule of anticipated reactions" och benämns i hans efterföljd "lagen om anteciperade reaktioner" eller enbart "antecipering".⁷⁶ Indirekt makt är en effekt av antecipering: A har indirekt makt om hon påverkar beslutsprocessens utfall utan att agera, genom att B anteciperar A:s reaktioner och ianspråkar sitt potentiella inflytande så att A:s preferenser realiseras.⁷⁷

Tjänstemäns inflytande II

I forskningen om lokala maktförhållanden förekommer slutsatsen att tjänstemän, eftersom de utför majoriteten av policyarbetet, också utövar ett avgörande inflytande över policy.⁷⁸ I det ovanstående har angivits att aktörer som bidrar till policy har potentiell makt, men att de inte nödvändigtvis utövar makt. Man kan dra slutsatser om tjänstemäns maktinnehav genom att studera deras bidrag. Men för att kunna dra slutsatser om tjänstemäns maktutövning måste man för det första också undersöka huruvida politikerna begränsar tjänstemännens handlingsutrymme. Politiker kan begränsa tjänstemännens handlingsutrymme genom att ange hur de ska bidra eller hur deras bidrag ska utformas, och i den utsträckning politikerna begränsar handlingsutrymmet är tjänstemännen inte fria att omsätta sin potentiella makt i faktiskt makt. För det andra och tredje är det nödvändigt att granska tjänstemännens handlingsmönster, eftersom det har betydelse vilka effekter de strävar

⁷⁵ Dahl 1961:89, 163; 1991:45; Crenson 1971:80, 107.

⁷⁶ Friedrich 1963:199ff.

⁷⁷ Crenson 1971:78; Bachrach & Baratz 1972:34f; Morriss 2002:xxxix.

⁷⁸ Se t.ex. Brunsson 1981:81ff; Blom 1994:96, 121, 164ff; Jacobsson 1984:168f.

att åstadkomma, samt hur deras maktutövning regleras, eftersom makt är ett relationsbegrepp. Dessa två punkter utvecklas nedan.

En aktör utövar makt i policyprocessen om hon *på ett framgångsrikt sätt* ianspråkar sitt potentiella inflytande för att åstadkomma ett visst policyutfall. Makt är nu ett relationsbegrepp, vilket innebär att makt utövas i interaktion med andra aktörer. Det är också så att policy utarbetas genom att tjänstemän och politiker interagerar. I det allra minsta måste politikerna anta tjänstemännens förslag för att policy ska uppstå eftersom den formella beslutanderätten ligger hos politikerna. Relationen mellan tjänstemän och politiker har betydelse för tjänstemännens maktutövning: den påverkar huruvida de på ett framgångsrikt sätt kan ianspråka sitt maktinnehav för att åstadkomma en viss effekt. Tjänstemännens maktutövning regleras i maktrelationen mellan tjänstemän och politiker. I det nedanstående diskuteras tre olika sätt på vilka tjänstemännens maktutövning kan regleras i denna relation: genom maktkamp, förhandlingar eller ensidig handling.⁷⁹ Om tjänstemännens makt regleras genom maktkamp är det den aktör som går segrande ur denna maktkamp som utövar makt. Förhandlingar innebär att båda aktörerna utövar makt genom ett ömsesidigt samspel. Tjänstemän som agerar ensidigt kan realisera sitt potentiella inflytande utan annan politisk inblandning än den som det formella beslutsfattandet innebär, deras maktutövning regleras inte på något annat sätt.

De tre regleringsmekanismerna utvecklas vidare i nästa avsnitt där tre föreställningar om tjänstemäns inflytande utvecklas. Det sagda innebär sammantaget att relationen mellan tjänstemän och politiker kan se ut på olika sätt, varför tjänstemäns maktutövning kan regleras på olika sätt. I det empiriska materialet undersöks frågan om hur tjänstemännens inflytande regleras i maktrelationen med politikerna främst i kapitel sex och sju, som båda behandlar samspelet mellan tjänstemän och politiker i policyprocessen.

Avslutningsvis tjänstemännens handlingsmönster, det vill säga hur de ianspråkar sitt potentiella inflytande. Detta har betydelse eftersom maktutövning handlar om att på ett framgångsrikt sätt realisera sitt

⁷⁹ Denna uppdelning bygger dels på Scharpf (1997:46ff), dels på de föreställningar i litteraturen om tjänstemäns roller som diskuteras vidare nedan.

maktinnehav *för att åstadkomma en viss effekt*, ett visst policyutfall. Ovan diskuterades anteciperung och indirekt makt, vilka hänger samman och har konsekvenser för alla maktstudier. Den primära konsekvensen av dessa begrepp för föreliggande studie är att politikerna, i den utsträckning tjänstemännen anteciperar dem, är de som utövar makt, om än indirekt. Detta då tjänstemännen genom att antecipera åstadkommer effekter i form av policyutfall som politikerna eftersträvar. I det nedanstående diskuteras utöver anteciperung två andra möjliga handlingsmönster som uppmärksammas i förvaltningslitteraturen: att tjänstemän kan agera i för att tillgodose sina egna eller andra grupperns preferenser respektive så att deras professions kunskaper och normer får genomslag i policyprocessen.

Eftersom tjänstemännens handlingsmönster har betydelse för deras maktutövning måste man i studier av tjänstemäns faktiska inflytande uppmärksamma hur de ianspråkar sitt potentiella inflytande, särskilt vilka effekter de då eftersträvar att åstadkomma. Även tjänstemän som bidrar till policyprocesser i maktens tre dimensioner, vars handlingsutrymme inte begränsas och som omsätter sitt maktinnehav till maktutövning relativt ensidigt kan vara förhållandevis maktlösa om det egentligen handlar om anteciperung. Empiriskt studeras och analyseras tjänstemännens handlingsmönster i avhandlingens kapitel sju.

Föreställningar om hur tjänstemäns inflytande utövas och regleras

Formellt sett är de anställda i den offentliga förvaltningen underordnade de folkvalda och är maktrelationen mellan aktörgrupperna entydigt hierarkisk med de sistnämnda överordnade. Denna formella maktrelation utesluter inte att tjänstemän utövar makt i policyprocesser. Den maktdefinition som används i avhandlingen innebär att tjänstemännen i praktiken kan bli politikernas överordnade, om de i större utsträckning än politikerna påverkar policyprocessernas utfall. I det här avsnittet vidareutvecklas det teoretiska ramverket genom att diskutera tre idealtypiska föreställningar om hur tjänstemäns inflytande utövas och regleras.

Förvaltningslitteraturen omfattar många olika föreställningar om tjänstemän. I den samtida forskningen finns tre som är särskilt framträdande, vilka förutsätter att tjänstemäns inflytande regleras och utövas på olika sätt. Dessa preciseras här i form av idealtyper, vilka benämns *motståndaren*, *medspelaren* och *hybriden*. Beskrivningarna av de tre idealtyperna bygger till stor del på den del av förvaltningsforskningen som handlar om tjänstemäns roller, och diskuteras tillsammans med empiriska resultat som i första hand härrör från den svenska kommunforskningen.

De tre idealtyperna är renodlade föreställningar som visar på olika sätt att förstå tjänstemäns inflytande. Syftet med idealtyperna är inte att testa dem. Avsikten är i stället dels att förena förvaltnings- och maktlitteraturen genom att presentera föreställningar om tjänstemäns inflytande ur den förstnämnda, vilka relaterar till de tre teman ur den sistnämnda som redovisats ovan. Dels är avsikten att presentera empirisk forskning om svenska kommuntjänstemäns inflytande. Både idealtyperna och de empiriska resultaten används för att strukturera analysen av det empiriska materialet.

En av förvaltningsforskningens centrala frågor, hur maktrelationen mellan politiker och tjänstemän bäst kan beskrivas och förstås, besvaras på olika sätt av de tre idealtyperna. Detta beror på att de gör olika förutsägelser om hur tjänstemäns inflytande utövas och regleras. Motståndaren som idealtyp förutsätter en maktrelation där tjänstemännen är överordnade politikerna: hon utövar makt i syfte att tillgodose sina egna eller andra gruppers preferenser, involveras därför i en maktkamp med politikerna i vilken hennes inflytande regleras, en maktkamp som tjänstemännen ofta går segrande ur, varför de intar en överordnad position. Medspelaren är underordnad politikerna. Hon har ett omfattande potentiellt inflytande och ett handlingsutrymme som politikerna inte begränsar, hon agerar ensidigt men utövar makt genom att antecipera politikerna vilket ger dem indirekt makt och en överordnad position. Hybriden är politikernas jämlike: hon utövar makt så att hennes professions kunskaper och normer får genomslag i policyprocessen men strävar inte efter att hamna i en överordnad position. Hennes makt regleras i stället i kontinuerliga förhandlingar med politikerna, som bidrar till dessa med sitt ideologiska perspektiv.

I och med omnämmandet av de tre idealtyperna undrar kanske läsaren: Vad med byråkraten? Max Webers idealtypiska byråkrat är sannolikt den mest framträdande idealtypen i förvaltningslitteraturen. Byråkraterns arbete vägleds av direkta, generella, precisa och nedtecknade regler.⁸⁰ Dessa regler tillämpar byråkraten neutralt, så att varken hennes personliga eller någon annans åsikter får betydelse, och hon är således apolitisk.⁸¹ Föreställningen att tjänstemän är apolitiska och neutrala regelföljare har under lång tid kritiserats hårt. Den samhällliga och politiska utvecklingen har skapat ett behov av tjänstemän som inte bara tillämpar regler och har lett till en politisering av rollen som tjänsteman, varför byråkraten som idealtyp har förlorat i empirisk giltighet.⁸² I både svensk och internationell forskning har slutsatsen dragits att verklighetens tjänstemän har föga gemensamt med byråkraten och har det framhållits att tjänstemän varken är neutrala, reaktiva eller apolitiska, samt att tjänstemän utövar inflytande i politiska processer.⁸³ På grund av idealtypens sannolikt bristande empiriska giltighet används den inte i avhandlingen. De tre föreställningar som vidareutvecklas nedan förutsätter att tjänstemän har en politisk roll och är dessutom högst levande föreställningar i förvaltningslitteraturen.

Motståndaren: utövar makt för att tillgodose andra preferenser än politikernas

Motståndaren är en i den samtida litteraturen vanlig föreställning, enligt B. Guy Peters den dominerande, om tjänstemannen.⁸⁴ Idealtypen

⁸⁰ Weber 1987:60.

⁸¹ Weber 1987:72f.

⁸² Se t.ex. Mellbourn 1979:46ff; Aberbach, Putnam & Rockman 1981:239f; Rothstein 1986:73ff. Kritiken må vara orättvis i det att Weber tecknade just en idealtypisk bild av en förvaltningsorganisation. Oavsett detta har idealtypens empiriska relevans minskat (jfr Schierenbeck 2003:24ff).

⁸³ Referenserna är legio, se tex Aberbach, Putnam & Rockman 1981, Jacobsen 1997; Svava 2006b; Högberg 2007.

⁸⁴ Peters 1987:262, jfr Svava 2006b:959. Motståndaren som idealtyp förekommer bland annat hos Peters 1987 ("the adversarial model") respektive Mouritzen & Svava 2002 och Svava 2006b ("autonomous administrators").

är särskilt vanlig inom public choice- och principal agent-perspektiven, vilka bygger på antaganden ur ekonomisk teori. Ett sådant antagande är att alla samhällsliga aktörer i första hand motiveras av sitt egenintresse,⁸⁵ vilket leder till delegeringsproblem då agenten (tjänstemannen) till vilken ansvar delegeras antas ha och driva andra preferenser än principalens (politikern) som delegerar ansvar:

There is almost always some conflict between the interests of those who delegate authority (principals) and the agents to whom they delegate it. Agents behave opportunistically, pursuing their own interests subject only to the constraints imposed by their relationship with the principal.⁸⁶

Tjänstemän blir politikernas motståndare eftersom de har och driver andra preferenser än politikerna: de utövar makt i syfte att tillgodose sina egna eller vissa gruppers preferenser.⁸⁷ Motståndaren drivs av en konsekvenslogik och agerar i en tolkning för att förbättra sin egen eller förvaltningens position i termer av exempelvis autonomi, budget, arbetsbörda eller personlig tillfredsställelse.⁸⁸ I en annan tolkning agerar hon för att förbättra vissa gruppers position i samhället.⁸⁹ För att nå sina mål tillskansar sig motståndaren möjligheter att påverka i maktens tre dimensioner. Hon eftersträvar handlingsutrymme och agerar proaktivt i de fall det kan ge henne möjligheter att påverka policyprocessen till sin fördel.⁹⁰ Även om det inte alltid självklart är framgår vilken slags policy som gynnar tjänstemännen, har det hävdats att det alltid ligger i deras intresse att minimera den egna arbetsbördan, genom till exempel skolk. Alternativt kan tjänstemän som vill tillgodose andra preferenser än politikernas ägna sig åt sabotage, det vill säga undvika att genomföra politiska beslut.⁹¹

⁸⁵ Se t.ex. Downs 1967:2, 81ff; Niskanen 1971:37.

⁸⁶ Kiewiet & McCubbins 1991:5.

⁸⁷ Peters 1987:262; Svava 2006b:959; jfr Brehm & Gates 1997:16f.

⁸⁸ Downs 1967:84; March & Olsen 1989:23, 119; Brehm & Gates 1997:21.

⁸⁹ Meier och O'Toole 2006:23; Tahvilzadeh 2011: kapitel 11.

⁹⁰ Peters 1987:262; Mouritzen & Svava 2002:35.

⁹¹ Begreppen "skolk" (eng. "shirking") respektive sabotage har lanserats av Brehm & Gates (1997:44); jfr Lipsky 1980:44, 85f; Egeberg 1995:159.

Enligt denna föreställning är agenter och principaler varandras motståndare eftersom de strävar att realisera olika preferenser.⁹² Om politikerna vill se sina preferenser realiserade i policyprocessen måste de antingen begränsa tjänstemännens handlingsutrymme eller reglera deras inflytande i en maktkamp med dem.⁹³ Tjänstemännen har fördel av den informationsasymmetri som råder mellan aktörsgrupperna: det är svårt för politikerna att övervaka tjänstemännens handlingar och tjänstemännen kan undanhålla politikerna information.⁹⁴ Det är därför som maktkampen riskerar att mynna ut i en maktrelation där tjänstemännen är den överordnade parten.⁹⁵

Påståendena att tjänstemän åtminstone i vissa situationer utövar makt för att tillgodose egna, klienters eller vissa gruppers preferenser snarare än politikernas, samt att politikerna svårigen kan reglera deras inflytande, har belagts i studier av amerikanska tjänstemän.⁹⁶ Även i den svenska kommunforskningen finns resultat som tyder på att tjänstemän kan bli politikernas motståndare. Norell anger att det är vanligt med meningsskiljaktigheter mellan politiker och tjänstemän varför han drar slutsatsen att förvaltningen rent av kan betraktas som "en konkurrent till de politiska instanserna".⁹⁷ Det empiriska stödet för denna föreställning är annars relativt svagt i den svenska kommunforskningen.⁹⁸ Det finns trots detta två goda skäl att inkorporera motståndaren som föreställning i avhandlingen. För det första är idealtypen som sagt mycket framträdande i den samtida förvaltningsforskningen, för det andra motsvarar motståndaren det dominerande sättet att se på makt och maktrelationer inom ämnet offentlig förvaltning, nämligen som en kamp mellan två aktörer med olika preferenser.

⁹² Weingast & Moran 1983:767; Mouritzen & Svara 2002:263.

⁹³ Peters 1987:265f; Hansen & Ejersbo 2002:738f; Svara 2006b:959.

⁹⁴ Kiewiet & McCubbins 1991:25f; Brehm & Gates 1997:17; Jacobsen 1997:125.

⁹⁵ Brehm & Gates 1997:17; jfr Mouritzen & Svara 2002:35; Svara 2001:179; Svara 2006b:959.

⁹⁶ Brehm & Gates 1997:195f; Carpenter 2001:353ff.

⁹⁷ Norell 1989:128, citat s. 210, citatet kursivt i original.

⁹⁸ Påståendet att samhällliga aktörer i första hand motiveras av sitt egenintresse är ju knappast ens möjligt att testa empiriskt.

Medspelaren: politiskt lojal och självpåtaget underordnad

En andra föreställning som återfinns i många teoretiska och analytiska resonemang om tjänstemän är medspelaren.⁹⁹ Medspelaren har ett omfattande potentiellt inflytande: hon bidrar till policy i maktens tre dimensioner, politikerna begränsar i ringa utsträckning hennes handlingsutrymme och förväntar sig dessutom att tjänstemannen ska inta en proaktiv roll i policyprocessen.¹⁰⁰

Medspelaren är politiskt lojal, hon utövar inflytande i syfte att tillgodose politikernas preferenser i policyprocessen.¹⁰¹ Medspelare erkänner politikernas auktoritet och underordnar sig frivilligt desamma:

The administrators are supportive and will adjust their behavior – and possibly their values – to meet the expectations and preferences of the elected officials.¹⁰²

Medspelare frångår sin opartiska kompetens, anteciperar politikernas beslut och agerar politiskt lojalt och lyhört.¹⁰³ Medspelare utgår från en lämplighetslogik enligt vilken politikernas preferenser och makt ska befrämjas, de agerar inte med utgångspunkt i sina egna preferenser.¹⁰⁴ De är vidare proaktiva och arbetar lojalt för att genomföra politikernas intentioner, varför politikerna inte behöver begränsa deras handlingsutrymme.¹⁰⁵

⁹⁹ Beskrivningar av en idealtyp som liknar medspelaren finns i Mellbourn 1979 ("politiska tjänstemän"); Rothstein 1986 ("kaderförvaltning"); Peters 1987 ("village life"); Norell 1989 ("ledningens redskap"); Lundquist 1988 och 1992 ("politikerskolan"); Ehn 1998 ("den politiska tjänstemannarollen") samt i Mouritzen & Svara 2002 och Svara 2006b ("responsive administrator").

¹⁰⁰ Mellbourn 1979:55f; Lundquist 1988:211.

¹⁰¹ Mellbourn 1979:56f; Ehn 1998:120, 126.; Mouritzen & Svara 2002:36.

¹⁰² Svara 2006b:961; jfr Rothstein 1986:67f.

¹⁰³ Svara 2006b:960; jfr Campbell & Peters 1988:92. Vad som menas med "opartisk kompetens" utvecklas nedan.

¹⁰⁴ Jfr March & Olsen 1989:119, 160f.

¹⁰⁵ Mouritzen & Svara 2002:36; jfr Mellbourn 1979:56f; Ehn 1998:120, 126.

Maktrelationen mellan medspelare och politiker kännetecknas av att tjänstemännen självmant underordnar sig politikerna, genom att agera med utgångspunkt i deras preferenser och genom att anticipera politikernas beslut och anpassa sig till dessa.¹⁰⁶ Politikerna behöver därför inte reglera tjänstemännens inflytande eftersom de självmant agerar så att politikernas intentioner får genomslag i policyprocessen.¹⁰⁷ Medspelarnas anticipering leder till att politikerna utövar makt, men indirekt, och att tjänstemännen blir den underordnade parten i relationen.

I den svenska politikstudie som sannolikt ligger närmast min egen vad gäller forskningsfokus visade Brunsson och Jönsson att politiker tilldelar tjänstemän en proaktiv roll, ett omfattande handlingsutrymme och ett ansvar för merparten av det arbete som leder fram till att beslut fattas.¹⁰⁸ De angav också att tjänstemännens inflytande reglerades ensidigt.¹⁰⁹ Trots detta uppmärksammade de att kommunala beslut kunde kännetecknas av ”märkbara inslag av förtroendemännainflytande” eftersom tjänstemännen, om de ville, kunde underordna sig politikerna genom att anticipera deras beslut och anpassa sina förslag till dessa.¹¹⁰ Brunsson och Jönsson angav dock inte huruvida det var vanligt att, eller i vilka situationer tjänstemännen anticiperade, utan endast att det var en strategi som kunde användas av tjänstemän som ville arbeta i samklang med politikerna. Brunsson och Jönsson beskriver en tjänsteman som i sin maktutövning kan välja ett handlingsmönster av politisk lojalitet och vars potentiella inflytande inte regleras, vilket minner om medspelaren.

Också i den internationella forskningen har resultat redovisats som är kompatibla med medspelaren som idealtyp. De tre mest relevanta studierna har visserligen alla den statliga nivån som sitt studieobjekt men

¹⁰⁶ Rothstein 1986:68; Lundquist 1988:211; Mouritzen & Svava 2002:36; Svava 2006b:960f.

¹⁰⁷ Mellbourn 1979:56f; Lundquist 1998:107; Mouritzen & Svava 2002:36.

¹⁰⁸ Brunsson & Jönsson 1979:49f, 66f; jfr Högberg 2007:185ff. Brunsson och Jönsson studerade primärt kommunala politikers inflytande men avhandlade också tjänstemäns makt eftersom de menade att fenomenen hänger samman.

¹⁰⁹ Brunsson & Jönsson 1979:49ff, 68ff; jfr Nilsson 2001:230.

¹¹⁰ Brunsson & Jönsson 1979, citat s.129, jfr s. 91ff, 113 samt Brunsson 1981:81ff.

kan ändå kort nämnas här. Peter Self anförde till exempel om tjänstemännen i den brittiska centralförvaltningen att de strävade att vara politiskt lojala:

The administrator walks delicately within political guidelines and constraints. He tries to adapt individual decisions to such knowledge as he has of ministerial wishes.¹¹¹

De tjänstemän Self studerade lade större vikt vid den ansvariga ministerns politiska idéer än vid sin specialistkunskap eller erfarenhet.¹¹² Liknande resultat redovisade Mayntz och Scharpf i en undersökning av den tyska federala byråkratin respektive Page och Jenkins i sin studie av brittiska statstjänstemän. Båda författarparen angav att tjänstemän strävar att anteciperar politikernas beslut samt att de självmant underordnar sig de folkvalda.¹¹³ De drog samma slutsats som Brunsson och Jönsson: att maktrelationen när det gäller beslutsprocessers utfall är sådan att det är politikerna som utövar det avgörande inflytandet.¹¹⁴

Hybriden: kunskap möter ideologi i kontinuerliga förhandlingar

Den tredje föreställning om tjänstemän som är framträdande i litteraturen framställer de förvaltningsanställda som hybrider: som tjänstemän och politiker på en och samma gång. Hybriden avspeglar två trender: förvaltningens politisering respektive politikens tilltagande kunskapsberoende.¹¹⁵ Hybriden är en politisk tjänsteman som samtidigt är expert. Hon har ett omfattande potentiellt inflytande: hon förväntas i kraft av sina specialistkunskaper bidra aktivt till policyprocessen i mak-

¹¹¹ Self 1973:175.

¹¹² Self 1973:166; jfr Christensen 1991:307.

¹¹³ Mayntz & Scharpf 1975:95ff; Page & Jenkins 2005:108f.

¹¹⁴ Mayntz & Scharpf 1975:100ff; Page & Jenkins 2005:141.

¹¹⁵ Den förstnämnda trenden skriver bl.a. Rouban (2007) om medan Albæk (2004) avhandlar den sistnämnda. En idealtyp som påminner om hybriden återfinns hos Aberbach, Putnam & Rockman 1981 ("the pure hybrid"); Peters 1987 ("the administrative state"); Svara 1999 ("complementarity"); Mouritzen & Svara 2002 ("overlapping roles"), Svara 2006b ("overlapping roles").

tens tre dimensioner och politikerna begränsar i liten utsträckning hennes handlingsutrymme.¹¹⁶

Hybriden utövar makt på ett opartiskt kompetent sätt, så att hennes professions kunskaper och normer får genomslag i policyprocessen. Hybriden respekterar politikernas auktoritet men är lojal mot sin profession snarare än politikerna. Hybriden verkar för de policyalternativ hon anser vara de bästa givet sin kunskap och bortser inte från vad denna kunskap bjuder i syfte att vara politiskt lojal.¹¹⁷ Även om tjänstemännen är opartiskt kompetenta har de värderingar, de är inte neutrala, men de är inte den politiska majoritetens förkämpar likt medspelarna.¹¹⁸ Liket motståndaren har hybriden en agenda som hon alltså driver i policyprocessen, en agenda som baseras på professionell kunskap i stället för personliga preferenser. Hon står för ett annat perspektiv i policyprocessen än de folkvalda: där de sistnämnda företräder ideologier företräder hybriden kunskapsanspråk.¹¹⁹

Politikerna begränsar hybridens handlingsutrymme i ringa utsträckning eftersom de är i behov av hennes kunskap. Politikerna förväntar sig att tjänstemännen ska agera professionellt och basera sitt agerande på sin kunskap.¹²⁰ Även hybriden följer en lämplighetslogik i sitt agerande: det förväntas av henne att hon ska representera och föra fram sin kunskap i politiska processer, vilket hon också gör.¹²¹ Det råder ingen antagonism mellan aktörsgруппerna utan relationen dem emellan präglas av jämlikhet och ömsesidig respekt: tjänstemän och politiker erkänner varandra som jämlika deltagare med olika perspektiv i policyprocessen.¹²²

Maktrelationen mellan de två aktörsgруппerna är sådan att ingen av dem dominerar över den andra i policyprocessen: de anpassar sig i stäl-

¹¹⁶ Mouritzen & Svara 2002:38ff; Svara 2006b:962.

¹¹⁷ Campbell & Peters 1988:89; Mouritzen & Svara 2002:38f, 274; Svara 2006b:962.

¹¹⁸ Mouritzen & Svara 2002:279; Svara 2006b:972f.

¹¹⁹ Lundquist 1988:213; Mouritzen & Svara 2002:26f.

¹²⁰ Mouritzen & Svara 2002:40f.

¹²¹ Jfr March & Olsen 1989:23, 160f.

¹²² Putnam 1973:90; Svara 2006b:963.

let kontinuerligt och ömsesidigt till varandra.¹²³ Tjänstemännens inflytande regleras genom att tjänstemän och politiker kontinuerligt, genom resonemang och argument, förhandlar sig fram till vad båda parterna anser vara rimliga lösningar på de policyproblem som är för handen, med utgångspunkt i deras kunskap respektive ideologi.¹²⁴

Hybriden har ett starkt empiriskt stöd, särskilt i den internationella forskningen, och har sin främste förkämpe i James H. Svara. Svara har i en rad undersökningar påvisat att hybriden är empiriskt träffsäker, och hävdar därutöver att den är normativt tilltalande.¹²⁵ Tjänstemännen representerar enligt Svara ett annat perspektiv än politikerna i policyprocessen eftersom de utövar makt med utgångspunkt i opartisk kompetens. De agerar enligt Svara oberoende av politikernas intentioner och med utgångspunkt i professionella värderingar, samtidigt som deras inflytande regleras i ett kontinuerligt samspel med politikerna.¹²⁶ Samspelet präglas av jämlikhet eftersom tjänstemännen respekterar politikernas överhöghet och politikerna respekterar tjänstemännens kunskaper.¹²⁷ Även Nalbandian, som likt Svara studerat tjänstemän i den amerikanska lokalförvaltningen, har presenterat resultat som visar att hybriden som föreställning väl avspeglar praktiken i dessa politiska system.¹²⁸ I Nalbandians tolkning är utfallet av policy resultatet av två perspektiv som möts i kontinuerliga diskussioner: politikernas ideologiska och tjänstemännens professionella och effektivitetsinriktade.¹²⁹

Det amerikanska lokalpolitiska systemet skiljer sig nu från det svenska men även i svenska och norska undersökningar har framkommit resultat som till stora delar minner om hybridens kännetecken. Enligt Jacobsen regleras tjänstemännens inflytande genom att politik och administration som aktiviteter går i varandra. Vidare menar Jacobsen att tjänstemännen utövar makt enligt ett handlingsmönster sådant att

¹²³ Mouritzen & Svara 2002:41; Svara 2006b:964.

¹²⁴ Putnam 1973:280; Farzmand 1997:xii ; Mouritzen & Svara 2002:43; Svara 2006b:964.

¹²⁵ Svara 1985; 1999; 2006b.

¹²⁶ Svara 2006b:960f; jfr Svara 1985; 1999.

¹²⁷ Ibid. jfr Mouritzen och Svara 2002:258.

¹²⁸ Nalbandian 1994; 2006.

¹²⁹ Nalbandian 2006:1060.

de presenterar vad de anser vara den bästa lösningen och inte anpassar sina förslag till politikernas önskemål.¹³⁰ Jacobsen menar att de norska kommuntjänstemän han studerade var förpliktade till opartisk kompetens och facklig autonomi samtidigt som relationen mellan politiker och tjänstemän uppvisade en låg konfliktnivå.¹³¹

I den svenska kommunforskningen har Wiberg, som i sin avhandling studerade planering i en svensk kommun, redovisat resultat om hur tjänstemäns inflytande utövas och regleras som minner om hybrididen. Wiberg menar att förvaltningen i sin maktutövning eftersträvar att vara professionellt självständig utan att vara politiskt illojal och att såväl tjänstemän som politiker försöker få genomslag för de policyalternativ de föredrar. Förvaltningen har enligt Wiberg inga onda avsikter utan agerar med utgångspunkt i sin sakkunskap och en känsla av ansvar för sitt verksamhetsområde.¹³² Samspelet mellan tjänstemän och politiker karaktäriserar Wiberg som ömsesidig anpassning. Han frammanar en bild av tjänstemän och politiker som jämlikar och menar att parterna är inneslutna i ett symbiotiskt förhållande.¹³³

Ett ramverk för att studera tjänstemäns inflytande

Mellan tjänstemän och politiker finns en maktrelation som ser olika ut beroende på hur tjänstemännens inflytande utövas och regleras. Maktrelationer i allmänhet är inte statiska utan dynamiska, de kan förändras över tid och mellan olika situationer. Tjänstemäns inflytande kan alltså regleras och utövas på olika sätt i olika situationer. Denna variation är viktig att beskriva och analysera. I det ovanstående har presenterats ett ramverk av begrepp och föreställningar som möjliggör en sådan beskrivning och analys.

Maktbegreppet har beskrivits som tudelat med ”makt över” som en särskild form av inflytande, som i grunden handlar om kapaciteten att

¹³⁰ Jacobsen 2007:88ff; 140f; 160ff; jfr Christensen 1991:311ff.

¹³¹ Jacobsen 2007:178; 190ff.

¹³² Wiberg 1987:179ff.

¹³³ Wiberg 1987:190ff.

agera för att åstadkomma avsedda effekter, det vill säga ”makt att”. Det har också argumenterats för att tjänstemäns potentiella inflytande konstitueras av deras bidrag till policyprocessen i maktens tre dimensioner: agenda, beslut, kontext. Ju större tjänstemännens bidrag är, desto mer omfattande är potentiella inflytande. Tjänstemännens potentiella inflytande, deras maktinnehav, kan av flera skäl inte jämföras med deras faktiska inflytande, det vill säga deras maktutövning. Politikerna kan för det första begränsa deras handlingsutrymme och kan dessutom kan tjänstemännens maktutövning regleras på olika sätt i maktrelationen mellan tjänstemän och politiker. Därutöver kan tjänstemännen uppvisa handlingsmönster som inskränker deras egen maktutövning.

I de kommande kapitlen studeras hur tjänstemännen bidrar till policyprocessen i maktens tre dimensioner och huruvida politikerna begränsar deras handlingsutrymme, i syfte att beskriva och analysera tjänstemännens potentiella inflytande. Vidare studeras samspelet mellan tjänstemän och politiker i syfte att karaktärisera deras relation i makttermer och för att kunna upptäcka hur tjänstemännens inflytande regleras. Avslutningsvis studeras tjänstemännens handlingsmönster i syfte att undersöka hur de utövar sitt potentiella inflytande, det vill säga hur de utövar makt och vilka effekter de då eftersträvar.

De föreställningar om tjänstemän som presenterats ovan ger möjligheter att uppmärksamma variation i relevanta avseenden. Syftet med föreställningarna är som sagt inte att testa dem. De fungerar i stället som utgångspunkter för analysen av det empiriska materialet och som verktyg för att avgöra vilka aspekter av policyprocessen som är relevanta att fokusera på. De olika föreställningarna beskriver olika sätt på vilka tjänstemäns makt kan utövas och regleras, vilka kommer att efteras i det empiriska materialet. Med tanke på att maktrelationer är dynamiska är det sannolikt att tjänstemännens maktutövning och de sätt på vilka deras makt regleras varierar över tid och mellan olika situationer. Genom att jämföra de två policyprocesserna, och de delprocesser dessa i praktiken består av, kan mönster i denna variation kartläggas. Mera om hur dessa jämförelser har gått till och vad de kan ge följer i nästa kapitel.

Kapitel 3

Hur studien genomfördes – en jämförande fallstudie av policyprocesser

Det har sagts om studiet av makt att det är ett bottenlöst träsk, hävdats att makt är ett ideologiskt och essentiellt omtvistat begrepp samt påstås att maktbegreppet inte alls lämpar sig för empiriska undersökningar.¹³⁴ Maktstudier är icke desto mindre nödvändiga och de kan genomföras på många olika sätt. I det här kapitlet beskrivs och diskuteras det sätt på vilket föreliggande undersökning om tjänstemäns inflytande har utformats.

Det kanske viktigaste metodval som har gjorts i avhandlingen är valet att studera aktörer i processer. I avhandlingen studeras inflytande inte genom att utforska kontaktnät, ryktesmakt eller maktresurser utan genom att kartlägga och analysera aktörers deltagande i faktiska policyprocesser utsträckta över tid. Det finns två goda skäl att studera inflytande på ett sådant indirekt sätt. För det första hamnar genom detta tillvägagångssätt den offentliga politikens utformning i centrum: tjänstemäns kapacitet att påverka den offentliga politikens utfall är särskilt central att studera, makt handlar som sagt om effekter. För det andra är det problematiskt att på ett vederhäftigt sätt studera tjänstemäns inflytande med andra metoder. Maktbegreppet är dels mångfacetterat varför det kan förstås på olika sätt, dels är det kringgärdat av normativa föreställningar, inte minst vad gäller tjänstemän i offentlig sektor. Risken är

¹³⁴ Se i tur och ordning Dahl 1957; Dowding 1996; Westerståhl 1970.

att svaren på direkta frågor om makt blir tillrättalagda och avspeglar dessa rådande normer, så att svaren handlar om vad tjänstemän bör göra och hur tjänstemän bör agera i stället för att visa på vad tjänstemän faktiskt gör och hur de faktiskt påverkar.¹³⁵

I avhandlingens första kapitel sades att det är två kommuners policyprocesser om vindkraft som studeras. Vindkraftfrågan är av skäl som angavs där lämplig att använda som studieobjekt i en avhandling om tjänstemäns inflytande. Men det är inte vindkraften som fenomen, teknik eller energikälla som står i centrum för avhandlingen. Policyprocesser om vindkraft används för att studera de frågor jag är intresserad av, nämligen offentliga tjänstemäns inflytande.

Undersökningen har genomförts som en jämförande fallstudie och studiens metoder är i grunden ganska okomplicerade. De policyprocesser som utgör avhandlingens empiriska material har rekonstruerats och kartlagts så noggrant som möjligt. Kartläggningarna bygger på olika sorters material såsom kommunala arkivdokument, tjänsteanteckningar, protokoll, utredningar och förslag samt intervjuer, utvärderingar från externa parter, tidningsmaterial med mera. Det empiriska materialet har sammanfogats till två processbeskrivningar om cirka 150-200 sidor per kommun. Det är med utgångspunkt i dessa processbeskrivningar som tjänstemäns inflytande beskrivs och analyseras. De två policyprocesserna, och de delprocesser dessa utgörs av, jämförs genomgående med varandra i syfte att upptäcka mönster och regelbundenheter i materialet.

Kritik av olika sorter har riktats mot fallstudien, den kan brista i stränghet och systematik och bli för forskarberoende. Fallstudiens möjligheter att bidra till den vetenskapliga utvecklingen har ifrågasatts.¹³⁶ Genom bland annat strategiska urval av fall, genom jämförelser som genererar mönster och genom jämförelser med andra forskares resultat och slutsatser kan också fallstudier bidra till den vetenskapliga utvecklingen.¹³⁷ Fallstudiens värde vid just maktstudier framgår tydligt av att

¹³⁵ Jfr Jacobsson 1984:29; Jacobsen 2007:28.

¹³⁶ Se t.ex. Yin 1994:9f; de Vaus 2001:219.

¹³⁷ Flyvbjerg 1991a:145ff; Yin 1994:30ff; de Vaus 2001:233ff.

många av de klassiska verken i genren har genomförts som fallstudier.¹³⁸

Det går alltså inte att avfärda fallstudien som design på förhand. Först måste i så fall de metoder som används i den specifika undersökningen för att samla in, bearbeta, presentera och analysera data, och skälen bakom de metodval som gjorts diskuteras och underkännas. Det här kapitlet ägnas åt en diskussion av dessa frågor i syfte att klargöra de metoder och den systematik som har använts i avhandlingen.

Två kommuner: vissa likheter, vissa skillnader

De två kommuner som studeras, Falkenberg och Halmstad, har valts strategiskt mot bakgrund av att de i vissa avseenden liknar varandra och i andra avseenden skiljer sig åt. Likheterna ger en form av kontroll över vissa faktorer som kan påverka tjänstemännens inflytande medan skillnaderna möjliggör variation i teoretiskt relevanta avseenden.¹³⁹ De likheter som här avses är dels att båda kommunerna har de faktiska fysiska förutsättningarna att härbärgera vindkraft inom sitt territorium, dels att båda kommunerna också har arbetat med vindkraften som planerings-, energi och miljöfråga. Kommunerna verkar dessutom inom en liknande kontext: de ligger inom samma län, längs samma kust och har gemensamma externa aktörer i form av till exempel Länsstyrelse och vindkraftprojektörer.¹⁴⁰

En skillnad mellan de två kommunerna är att Falkenberg präglas av hög politisk kontinuitet medan Halmstad kännetecknas av en större omsättning av ledamöter i fullmäktige och kommunstyrelse. I förvaltningslitteraturen antas regelbundet att tjänstemännens relativt sett högre kontinuitet ger dem ett övertag gentemot politikerna.¹⁴¹ Varia-

¹³⁸ För att nämna de några av främsta se Dahl (1961) *Who Governs?*, Bachrach och Baratz (1970) *Power and poverty*, Crenson (1971) *The un-politics of air pollution* samt Gaventa (1980) *Power and powerlessness*.

¹³⁹ Flyvbjerg 1991a:149ff; George & Bennett 2005:83.

¹⁴⁰ Att kommunerna ligger längs samma kust har betydelse främst på grund av miljölagstiftningen.

¹⁴¹ Se t.ex. Lundquist 1992:101.

tion eftersträvades med avseende på denna faktor i valet av kommuner då detta potentiellt innebär att tjänstemännens inflytande kan ta sig olika uttryck.¹⁴² Av detta skäl skiljer sig de studerade tidsperioderna i de två kommunerna åt något. I båda kommunerna studeras vindkraftfrågan från det att den först dyker upp på den kommunala dagordningen i mitten av 1980-talet. I Falkenberg sträcker sig den studerade tidsperioden till 2002 då de två kommunalråd som dominerat kommunpolitiken avgår medan det i Halmstad inte finns något lika tydligt brott varför jag studerar en längre tidsperiod där. Materialinsamlingen i Halmstad avslutades under andra hälften av år 2009, det vill säga jag samlade material där så länge jag rimligtvis kunde.

En annan central skillnad mellan kommunerna är att de i olika stor utsträckning har engagerat sig i och arbetat med vindkraftfrågan. Falkenberg planerade tidigt för vindkraft och har över åren satsat på relativt storskaliga vindkraftprojekt via sitt energibolag. I Halmstad var man senare ute med sin planering och har kommunen uppfört endast ett vindkraftverk. Policyprocessernas utfall skiljer sig alltså åt mellan de båda kommunerna.¹⁴³ Att policyprocesserna i sig uppvisar denna olikhet kan öka förutsättningarna för att tjänstemännens inflytande skiljer sig åt mellan de två kommunerna. Den variation som finns i dessa två nämnda avseenden kan alltså vara positiv givet syftet med avhandlingen.

Jämförande fallstudie av faktiska policyprocesser över tid

Inflytande är ett komplext socialt fenomen. Inflytande utövas av aktörer i relationer med andra aktörer och handlar om effekter som uppstår över tid. Dessutom är inflytande ett kontextberoende fenomen i det att olika aktörers möjligheter till makt uppstår i en specifik kontext och i det att aktörernas maktutövning kan regleras på olika sätt i olika kon-

¹⁴² Miles & Huberman 1994:28.

¹⁴³ Detta vidareutvecklas i ett kommande kapitel. Märk väl att mitt primära mål inte är att förklara varför policyprocesserna föll ut som de gjorde eller varför utfallet i de båda kommunerna skiljer sig åt.

texter. Komplexa sociala fenomen såsom inflytande är svåra att fånga med ögonblicksbilder eller metoder av surveykaraktär.¹⁴⁴ Maktstudier tjänar på en forskningsdesign som gör det möjligt att studera fenomenet i sitt sammanhang och över tid så att skeenden och olika aktörers handlingar och samspel kan länkas till det förgångna och framtiden. Viktigt i denna sorts undersökningar är det också med datainsamlingsmetoder som gör det möjligt att beskriva och analysera temporala skeenden och social dynamik i en given kontext. I en fallstudie är det möjligt att se till detalj och helhet, sekvenser och dynamik. Fallstudien gör det möjligt att välja metoder som kan generera gedigna, kontextsammanhängande och temporala beskrivningar att använda för analys.¹⁴⁵

Avhandlingens frågor besvaras genom beskrivningar och analyser av policyprocesser om vindkraft, som är utsträckta över relativt lång tid. Genom att studera policyprocesser på detta sätt är det möjligt både att fånga skeenden som är utsträckta i tid, såsom maktrelationer, och att se hur det förflutna inverkar på nuet och framtiden.¹⁴⁶ Med utgångspunkt i studiet av faktiska policyprocesser över lång tid, och genom systematiska jämförelser inom och mellan dessa processer, kan mönster för tjänstemäns inflytande sett till hela policyprocessen också upptäckas. Genom att göra systematiska jämförelser mellan olika processer är det möjligt att bidra till förståelsen av varför tjänstemän har den sorts inflytande de har.¹⁴⁷

Att kartlägga policyprocesser

Fallstudien är inte i sig någon datainsamlings eller analysmetod utan en forskningsdesign som öppnar för användandet av olika metoder. I avhandlingen har flera olika metoder använts för att samla in, bearbeta och analysera det empiriska materialet.

¹⁴⁴ Yin 1994:3; Pierson 2004:1ff.

¹⁴⁵ de Vaus 2001:50f; Becker 1998:12.

¹⁴⁶ Pierson 2004:1ff; jfr Rothstein 1986:59; Sahlin-Andersson 1986:16.

¹⁴⁷ George & Bennett 2005:13.

Avhandlingen fokuserar på tjänstemän i policyprocesser och det första steget i datagenereringen var att så noggrant som möjligt kartlägga och beskriva de aktuella policyprocesserna. I avhandlingen kartläggs två kommuners policyprocesser om vindkraft över en tidsperiod om cirka 20-25 år. Målet var att kartlägga och beskriva samtliga delprocesser i de båda kommunerna som har med vindkraft att göra oavsett om dessa handlar om fysisk planering, energifrågor eller miljö- och hållbarhetsfrågor; oavsett vad dessa processer består av i termer av beredning, beslut, handlingar, icke-beslut eller icke-handlingar et cetera. Ingen av de två studerade kommunerna har antagit någon övergripande policy för vindkraft. Det som i avhandlingen beskrivs som respektive kommuns vindkraftpolicy är i praktiken summan av en rad olika handlingar och beslut som kommunerna vidtagit respektive fattat under en tjugoårsperiod.

De båda kommunernas vindkraftspolicies består alltså av en rad olika beslut och handlingar, som i avhandlingen benämns "delprocesser", vilka tillsammans utgör respektive kommuns vindkraftpolicy. Kommunernas policies för vindkraft har rekonstruerats genom en kartläggning av dessa många olika delprocesser. Målet har som sagt varit att beskriva alla dessa delprocesser, med ett undantag. De delprocesser i vilka kommunen endast fungerar som tillståndsgivare för andra som vill resa vindkraftverk på deras territorium ingår inte i det empiriska underlaget. I dessa delprocesser har kommunerna ett litet handlingsutrymme eftersom de är starkt styrda av det nationella regelverket i form av till exempel plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken (MB). För att hitta samtliga delprocesser vilka behandlar vindkraftfrågan i de båda kommunerna har jag använt såväl arkivmaterial som intervjuer, vilket utvecklas nedan.

Det empiriska underlaget består av ett femtontal delprocesser från respektive kommun, vilka sammantagna alltså utgör de båda kommunernas policies för vindkraft som de tar sig uttryck i beslut och handling. Vissa av delprocesserna har lett fram till formella beslut, andra inte. Vissa består enbart av handlingar medan formella beslut saknas. Alla aspekter av policyprocesserna är inte relevanta för avhandlingens vidkommande. Rekonstruktionen av policyprocesserna är teoretiskt

fokuserad i det att avhandlingens teoretiska utgångspunkter bestämmer vad som ska betraktas som relevant.¹⁴⁸

Med hjälp av dokument

I avhandlingen rekonstrueras två policier för vindkraft genom en kartläggning av de delprocesser som rör vindkraft i de utvalda kommunerna, oavsett delprocessernas närmare innehåll eller utfall. För att hitta de relevanta delprocesserna började jag med att söka i de kommunala arkiven på begrepp som "vindkraft", "vindenergi" och "energi". Därutöver har jag för att hitta relevanta ärenden läst innehållsförteckningarna i kommunstyrelsens, dess arbetsutskotts och fullmäktiges protokollsamlingar samtliga relevanta år. Slutligen har jag ställt frågor till centrala aktörer om processer som rör vindkraft. Det är fullt tänkbart att någon relevant delprocess har undgått min blick men jag bedömer sannolikheten som liten att någon viktig process har gjort det.

De delprocesser som hittades på dessa sätt kartlades inledningsvis med hjälp av arkivhandlingar. Arkivdokumenten användes i ett första steg för att skapa en kronologi över de båda kommunernas arbete med vindkraftfrågan. Dessutom användes de för att generera en lista över intervjupersoner och för att konstruera intervjuscheman. Dokumenten innehåller givetvis också information med direkt bäring på mina forskningsfrågor: t.ex. vilket beslut som fattats, när det fattades, av vilka, vem eller vilka som beredde frågan, beredningsunderlaget – ibland i flera versioner, hur frågan dök upp på agendan med mera. Dokumenten har gett en mycket god grund att stå på för att skapa processbeskrivningar över hela policyprocessen. I några av de studerade delprocesserna har intervjuer snarast känts överflödiga då det med hjälp av dokument och tjänsteanteckningar har kunnat skapas en entydig beskrivning av hur processen har gått till. I stort sett alla de studerade delprocesserna är väldokumenterade. Men det har givetvis inte alltid varit fallet att dokumenten i sig har varit tillräckliga, därav behovet att också intervjua centrala aktörer.

¹⁴⁸ Jfr Yin 1994:13.

Med hjälp av intervjuer

För att kartlägga policyprocesserna användes utöver arkivdokument också intervjuer. De två datakällorna har kompletterat varandra väl. Genom dokumentstudierna har vissa delar av processerna kunnat rekonstrueras, genom intervjuerna andra. Dokumenten innehåller detaljuppgifter och förändras inte över tid. Förändras gör däremot människor och deras minnen. Men intervjuer har varit nödvändiga som ett komplement till dokumenten. Samtliga intervjuer bygger på intervju-scheman som skapades med hjälp av arkivmaterialet. Detta tillvägagångssätt fungerade mycket väl då aktörernas minnen med hjälp av hänvisningar till handlingarna kunde väckas till liv. Vid många intervjuer har jag direkt citerat ut dokument vilket gjort att intervjupersonerna kunnat dra sig till minnes även långt svunna händelser. Jag har också hanterat människors tendens att glömma och komma ihåg fel genom att i efterhand jämföra dokument och intervju svar samt därefter göra uppföljningsintervjuer.

Urvalet av intervju personer har gjorts på flera olika sätt. Inledningsvis intervjuades de personer som verkade centrala givet arkivdokumenten. Sedan inkluderades också de personer som nämndes som viktiga i andra intervjuer. Jag har för varje mandatperiod åtminstone ett, ofta flera kommunalråd, företrädesvis kommunstyrelsens ordförande och något kommunalråd från oppositionen. Vidare har jag intervjuat de tjänstemän som angetts vara primärt ansvariga för beredningen av de ärenden som arkivsökningarna med mera ledde mig fram till. Slutligen har jag intervjuat politiker, tjänstemän samt i något fall externa aktörer som framhållits vara centrala av andra i de processer som har varit av intresse. Jag har alltså intervjuat de personer som de deltagande aktörerna själva har ansett varit de mest centrala i processerna och som verkade centrala givet arkivhandlingarna.¹⁴⁹ Sammanlagt har 42 inter-

¹⁴⁹ Det finns några undantag som beror på att vissa av de för undersökningen intressanta personerna helt enkelt inte lever längre. De personer jag har intervjuat återfinns i en bilaga till avhandlingen med namn och titel. Alla personer jag samtalet med ingår dock inte i denna förteckning. Två personer är undantagna som givet dokumenten verkade intressanta att prata med men som i själva verket inte

vjuer genomförts med 30 olika personer under 2007 och 2008. Den första intervjun med varje person tog som regel 60-90 minuter att genomföra, medan uppföljningsintervjuerna varade mellan tio och 30 minuter.

De tjänstemän som har intervjuats återfinns i olika delar av den kommunala organisationen och har olika ansvarsområden. I båda kommunerna har jag pratat med planarkitekter på kommunernas Stadsbyggnadskontor, som i båda kommunerna är direkt underställt kommunstyrelsen. Jag har också samtalat med tjänstemän på kommunernas miljöförvaltningar, underställda miljönämnden, och energiförvaltning respektive energibolag, underställda kommunstyrelsen respektive energibolagets styrelse, samt med centralt placerade tjänstemän med utredningsuppgifter underställda kommunstyrelsen. Några av de intervjuade tjänstemännen är chefer, de flesta är det inte.

Också de politiker jag har intervjuat återfinns inom olika delar av den kommunala organisationen. Jag har som sagt pratat med kommunalråd ur majoritet och opposition och andra kommunstyrelseledamöter. Jag har därutöver pratat med politiker i miljönämnder och energibolagsstyrelser. Antalet intervjuade politiker är färre än antalet intervjuade tjänstemän vilket beror på att många av de intervjuade politikerna har suttit på flera olika stolar.

Flertalet intervjuer har gjorts ansikte mot ansikte men ett fåtal har gjorts över telefon. Jag upplever inte att detta har inneburit någon skillnad med avseende på svaren. Alla intervjupersoner har informerats om syftet med min undersökning och samtliga har gått med på att intervjun har spelats in och ingen har velat vara anonym.¹⁵⁰ I flera fall har jag gjort uppföljande intervjuer. Samtliga intervjuer har bestått av ett antal inledande öppna frågor, ett antal specifika frågor baserade på dokumentstudien samt ett antal avslutande frågor som intervjun i sig gett upphov till. Jag har i samtliga intervjusituationer upplevt att den intervjuade har svarat öppet och ärligt på mina frågor.

var så pass inblandade i processerna att jag, eller de själva, ansåg att de kunde tillföra något.

¹⁵⁰ Med det undantaget att jag en gång glömde att fråga intervjupersonen om det var okej att spela in intervjun och därför aldrig satte på bandspelaren.

Processbeskrivningar

Efter en första runda i arkiven och en första runda intervjuer sammanställdes processbeskrivningar med utgångspunkt i det insamlade materialet. Eftersom det på sina håll förelåg oklarheter och hål i materialet genomfördes en ny runda i arkiven och en runda uppföljningsintervjuer. Dessutom samlades under hela tiden in material i form av tidningsurklipp, offentlig statistik och andra skrifter om kommunerna i form av tjänsteanteckningar som inte arkiverats, utvärderingar och forskningsrapporter. Många av tjänstemännen har varit mycket givmilda och delat med sig av material de själva suttit på, material som i vissa fall inte återfinns i arkiven.

Det omfattande material som samlats in på detta sätt är av olika slag och de olika källorna kompletterar som sagt varandra väl. Övergripande har de olika sorternas material gett en mycket samstämmig bild av policyprocesserna. Vid några tillfällen har detta inte varit fallet och då har arkivmaterialet hållits för mera trovärdigt. Vad gäller de mest teoretiskt mest relevanta frågorna om tjänstemännens inflytande är de svar som de olika intervjupersonerna avgett vid mycket få tillfällen icke överensstämmande med varandra. De tillfällen då de inte är det rör inte de för avhandlingen mest väsentliga frågorna.

Det slutgiltiga resultatet av datagenereringen är teoretiskt strukturerade processbeskrivningar från respektive kommun om cirka 150-200 sidor. Dessa processbeskrivningar är rekonstruktioner av policyprocesserna, som kartlägger de olika delprocesser vilka sammantaget utgör policyprocesserna. Att skriva processbeskrivningar är i sig en analytisk verksamhet. Processbeskrivningarna har också fungerat som underlag för den övriga analys som genomförts vilket beskrivs vidare nedan. Processbeskrivningarna presenteras inte i sin helhet i avhandlingen men sammanfattningar av dem återfinns i nästa kapitel där de båda kommunernas vindkraftpolicier inledningsvis beskrivs och jämförs.

Jämförelser för att hitta mönster

De empiriska kapitlen består till stor del av jämförelser mellan delprocesser som utspelats i de båda kommunerna. Jämförelserna utgår från

det teoretiska ramverket i det att varje delprocess studeras i syfte att beskriva tjänstemännens potentiella inflytande, handlingsmönster respektive samspel med politikerna i den specifika delprocessen. Processbeskrivningarna används i sin tur för att se hur enskilda delprocesser hänger ihop och som stöd för att kunna tolka och resonera kring enskilda delprocesser. I förekommande fall, där det är möjligt, jämförs delprocesser i de båda kommunerna som utspelats parallellt, det vill säga som försiggått vid ungefär samma tid och som har ungefär samma innehåll.

För att kunna beskriva tjänstemännens potentiella inflytande studeras deras bidrag till policyprocessen och de enskilda delprocesserna i maktens tre dimensioner. Också de betingelser under vilka tjänstemännen bidrar i maktens tre dimensioner beskrivs i de empiriska kapitlen. Fokus ligger särskilt på tjänstemännens handlingsutrymme, huruvida politikerna på något sätt begränsar deras handlingsutrymme. Processbeskrivningarna, dokument och intervjuer sammantagna, beskriver vem som har gjort vad och när i enskilda delprocesser vilket också redovisas i det fortsatta.

När det gäller maktens första dimension intar tjänstemännens beslutsunderlag en central ställning eftersom de i hög grad kan antas påverka beslutsfattandet. Centrala frågor är hur de har utarbetats och av vem eller vilka. Maktens andra dimension studeras genom att försöka utröna hur policyprocessen och enskilda delprocesser kommer till stånd, det vill säga hur frågan hamnar på agendan och hur vem som tar initiativ till att policyprocessen sedan fortgår. Även avsaknaden av initiativ kommer att uppmärksammas eftersom sådana kan karaktäriseras som icke-beslut. Maktens tredje dimension studeras genom att tjänstemännens kontextualisering av vindkraftfrågan i beslutsunderlag uppmärksammas med avseende på hur problem konstrueras och lösningar framställs. Det övergripande spørsmålet är huruvida och i så fall hur tjänstemännen medverkar till problemkonstruktioner och hur lösningar framställs, samt huruvida dessa har effekter på policyutfallet. I detta sistnämnda avseende finns få andra möjligheter än att med hjälp av kontrafaktiska resonemang försöka presentera trovärdiga tolkningar av policyprocesserna.

Beskrivningarna och jämförelserna fokuserar också på hur politiker och tjänstemän samspelar i olika delprocesser och i policyprocessen som helhet. Särskilt uppmärksammas alla instanser vid vilka de har varit oense och hur förekommande oenighet har lösts upp. Dessutom uppmärksammas de handlingsmönster tjänstemännen uppvisar i de olika delprocesserna. Dessa beskrivs med utgångspunkt i tjänstemännens egna beskrivningar men också genom att relatera deras handlingar till delprocesser som redan utspelats.

En fråga som inte kan besvaras på annat sätt än genom kontrafaktiska resonemang, är den om vilka effekter tjänstemännens bidrag och handlingsmönster leder till. I den empiriska redovisningen uppmärksammas, och i slutkapitlet diskuteras, huruvida policyprocesserna i de båda kommunerna hade kunnat få andra utfall än de som de facto har uppstått i avsaknad av tjänstemännens bidrag eller om tjänstemännen agerat på något annat sätt än de har gjort.

Analysen av det empiriska materialet består av jämförelser i flera steg. Genom jämförelser mellan fallen i fallen, vilka går ut på att systematiskt ställa samma frågor till de olika delprocesserna, kan variation upptäckas med avseende på hur tjänstemännens inflytande utövas och regleras i olika delprocesser. Därigenom kan jämförelserna också leda till att mönster kan avtäckas vilka går igenom flera fall i fallen, det vill säga förekommer i flera delprocesser.¹⁵¹ Jämförelser gör det möjligt att nå fram till resultat och slutsatser som är mer generella än det enskilda fallet ger fog för att påstå. Därmed inte sagt att de mönster som upptäckts i sig är generaliserbara. Jämförelser görs också i ett andra steg mellan mina resultat och slutsatser och andra forskares dito. Också dessa jämförelser gör det möjligt att dra mer robusta slutsatser om de fenomen som studeras, att generera mer generella påståenden om tjänstemäns roller och inflytande än min specifika studie ger vid handen.¹⁵²

Jämförelserna inom och mellan fallen görs kontinuerligt i de empiriska kapitlen, där en rad olika mönster sålunda presenteras som gäller för de studerade fallen. Ibland finns det ett överordnat mönster som gäller för samtliga delprocesser. Ibland är det så att det finns flera olika

¹⁵¹ George & Bennett 2005:66ff.

¹⁵² Jfr Flyvbjerg 1991a:146f; Miles & Huberman 1994:10ff; de Vaus 2001:238.

mönster vad gäller tjänstemännens sätt att agera och påverka i de studerade policyprocesserna. Dessa mönster redovisas och kontrasteras mot varandra i syfte att försöka förstå vad skillnaderna beror på. I det avslutande kapitlet diskuteras därutöver de likheter och skillnader som finns mellan de mönster som upptäckts i avhandlingen, och de mönster andra forskare har upptäckt. Där resoneras också omkring hur man kan förstå de mönster som har upptäckts i det studerade materialet.



I nästa kapitel presenteras de rekonstruerade policyprocesserna i form av kortfattade processbeskrivningar som åskådliggör de båda kommunernas vindkraftpolicies. Jag gör där en sammanfattning av vad som hänt i vindkraftfrågan i kommunerna under 20-25 år samt presenterar en inledande jämförelse av de två kommunernas policyprocesser.

Kapitel 4

Vindkraftpolicies i Falkenberg och Halmstad

Sveriges nuvarande nationella energipolitik går tillbaka till 1970-talet. Då diskuterade riksdagen alternativa energikällor i kölvattnet av den första oljekrisen.¹⁵³ Under 1980-talet fattades en rad energipolitiska beslut av riksdagen, vilka angav som mål att energianvändningen skulle minska och en omställning av energisystemet skulle ske. Omställningen skulle bestå av ett ökat utnyttjande av varaktiga, helst inhemska och förnybara energikällor samt av ett minskat beroende av olja och kärnkraft.¹⁵⁴ I de energipolitiska besluten år 1991, 1997, 2002, 2004 och 2006 upprepades dessa ställningstaganden: energisystemet skulle ställas om och andelen el framställd med förnybara energikällor skulle öka.¹⁵⁵ Över åren har riksdagen också beslutat om flera olika sorters stöd till vindkraften samt antagit produktionsmål i syfte att stimulera dess utbyggnad.¹⁵⁶ Vindkraften har länge varit en central del av den nationella energipolitiken och vindkraftfrågan har alltså funnits på den nationella politiska agendan under lång tid.

¹⁵³ Bet. 1975:NU30.

¹⁵⁴ Se t.ex. prop. 1980/81:90 och prop. 1987/88:90.

¹⁵⁵ Prop. 1990/91:88; prop. 1996/97:84; prop. 2001/02:143; prop. 2004/05:62; prop. 2005/06:143.

¹⁵⁶ Prop. 1996/97:84; prop. 2001/02:143; Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG.

Dessa nationella mål måste för att bli verklighet realiseras lokalt; staten är i beroende av kommunerna för att den nationella vindkraftpolitiken ska kunna genomföras. På det energipolitiska och på andra med vindkraften relaterade områden är kommunernas handlingsfrihet stor.¹⁵⁷ Det nationella regelverket gör att möjligheterna för andra aktörer att styra kommunerna är på gränsen till obefintliga.¹⁵⁸ Samtidigt har kommunerna genom sina obligatoriska och frivilliga uppgifter stor betydelse för det svenska energisystemets utformning.¹⁵⁹ Det primära skälet till detta är kommunernas planmonopol; staten är med avseende på vindkraftens utveckling beroende av kommunerna på grund av den decentraliserade fysiska planeringen.¹⁶⁰ Vindkraften är alltså dels en viktig del av den nationella energipolitiken, dels en energikälla vars utbyggnad kommunerna i hög utsträckning styr över.

Mot denna bakgrund presenteras i det här kapitlet kortfattade beskrivningar av Falkenbergs respektive Halmstads policies för vindkraft som dessa har rekonstruerats i arbetet med avhandlingen. Av beskrivningarna framgår hur frågan hamnade på den politiska agendan i kommunerna och hur dessa policies utvecklats alltsedan dess. Beskrivningarna redogör för de viktigaste besluten som respektive kommun har fattat, men också hur deras vindkraftspolicies har tagit sig uttryck i handling. Centrala beståndsdelar i de båda kommunernas vindkraftspolicies lyfts på detta sätt fram och jämförs med varandra. I detta kapitel används fotnoter mycket sparsamt eftersom de skulle rycka sönder berättelserna. De händelser som beskrivs i kapitlet återkommer i följande kapitel, med noter.

Kommunerna Falkenberg och Halmstad

Falkenberg är en medelstor stad med cirka 40 000 invånare.¹⁶¹ Kommunen har under de studerade åren präglats av politisk stabilitet, åt-

¹⁵⁷ Pettersson 2008:63f, 215.

¹⁵⁸ Michanek 1990.

¹⁵⁹ Palm 2004:13.

¹⁶⁰ Pettersson 2006:144f.

¹⁶¹ Enligt SKL:s kommungruppsindelning, www.skl.se.

minstone i energi- och vindkraftfrågan. I energifrågor har nämligen kommunens två största partier, Socialdemokraterna och Centerpartiet, samarbetat under hela den studerade tidsperioden. Och de har under hela denna tidsperiod tillsammans haft majoritet i fullmäktige.

Posten som kommunstyrelsens ordförande (KSO) innehades under åren 1986-2002 av en och samma centerpartist med undantag för 1995-1998 då en socialdemokrat var KSO. Mellan 1986-1994 och 1999-2002 leddes kommunen av borgerliga koalitioner medan Socialdemokraterna 1995-1998 regerade i koalition med Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Tillsammans har Centerpartiet och Socialdemokraterna satt energifrågan högt på kommunens dagordning och drivit på för en utbyggnad av den förnybara energin och vindkraften. Den centerpartist och den socialdemokrat som har varit KSO under den studerade tidsperioden beskrivs av mina intervjupersoner genomgående som mycket intresserade av förnybar energi och vindkraft. De har båda varit aktiva förespråkare för förnybar energi och vindkraft. Vad avser energi- och vindkraftspolitik har kommunen alltså varit politiskt stabil. Den politiska kontinuiteten har varit hög och stödet för vindkraften starkt. Vindkraftfrågan har inte varit en fråga om vilken blocken stridit, det vill säga vindkraftfrågan har inte varit politiskt kontroversiell i Falkenberg. Fallstudien i Falkenberg sträcker sig från 1980-tal till och med 2002, då de två kommunalråden för C respektive S båda hade avgått.

Falkenberg har under den studerade tidsperioden, 1985-2002, arbetat aktivt med vindkraftfrågan i beslut och handling. En rad olika program och planer har utarbetats vilka berör eller handlar om vindkraft. Vid sidan om detta har kommunen också aktivt engagerat sig, antingen direkt eller via sitt energibolag, i uppförandet av ett ganska stort antal vindkraftverk samt i ett utvecklingsprojekt för vindkraft.¹⁶² Falkenbergs kommun har satsat stora resurser på vindkraften och varit drivande i dess utbyggnad i kommunen.

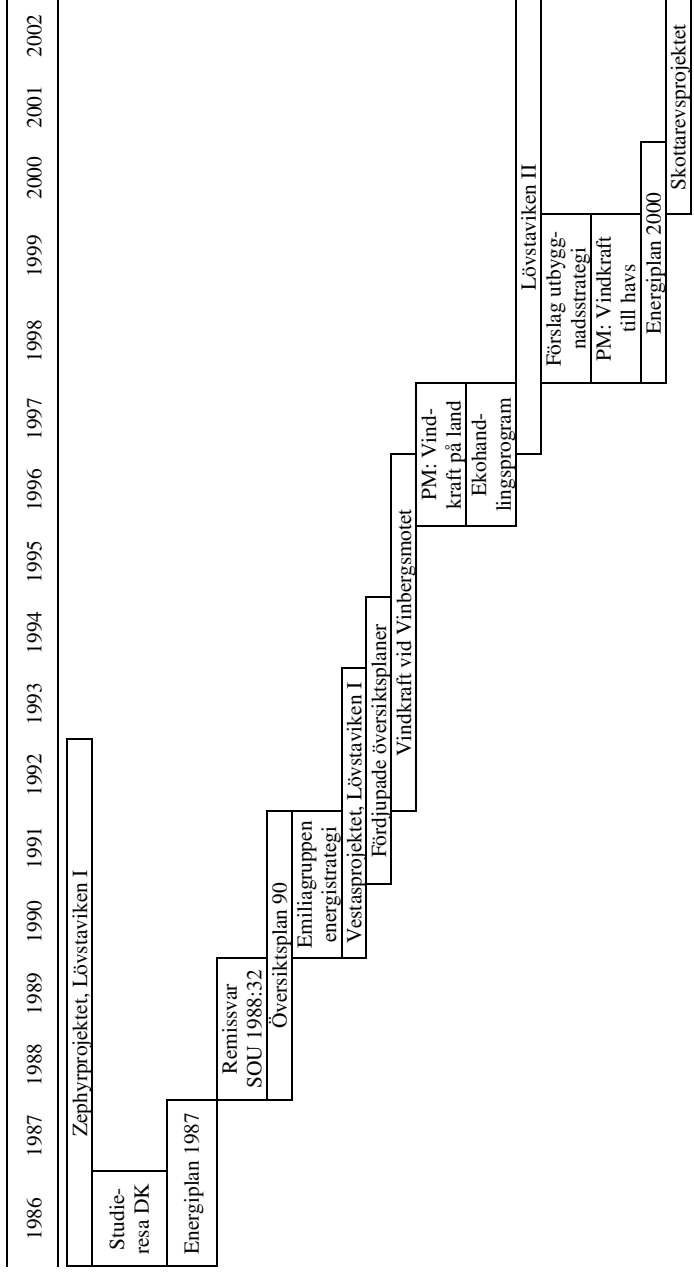
¹⁶² Energiverken i både Falkenberg och Halmstad var i början av de studerade processerna förvaltningar, vilka bolagiserades i mitten av 1990-talet. Båda bolagen har under hela den studerade tidsperioden ägts helt av respektive kommun. Jag har för att förenkla framställningen valt att genomgående benämna förvaltningarna och bolagen "Energiverk".

I kommunen fanns år 2009 totalt 42 stycken uppförda vindkraftverk, vilket gör kommunen ganska unik vid en nationell jämförelse.¹⁶³ Vindkraftutbyggnaden i kommunen har skett på två olika sätt under den studerade tidsperioden: privata aktörer har uppfört enstaka verk eller små grupper av verk medan det kommunala energibolaget har uppfört vindkraftparker.¹⁶⁴ Det kommunägda energibolaget har arbetat med vindkraft sedan 1980-talets mitt och har ansvarat för etablerandet av 21 vindkraftverk i Falkenbergs kommun. De viktigaste av de delprocesser som studeras i avhandlingen och som sammantagna utgör Falkenbergs vindkraftpolicy framgår av tabell 1:

¹⁶³ Det är inte helt enkelt att ta reda på hur många vindkraftverk som finns i en specifik kommun eftersom den befintliga statistiken inte sorterar verken kommunvis. Ur energimyndighetens driftstatistik (Energimyndigheten 2009) kan ändå med viss möda utläsas att endast en handfull svenska kommuner vid denna tid härbärgerade mer än ett tiotal verk.

¹⁶⁴ Energimyndigheten 2009.

Tabell 1: De viktigaste delprocesserna i Falkenberg kommuns vindkraftpolicy



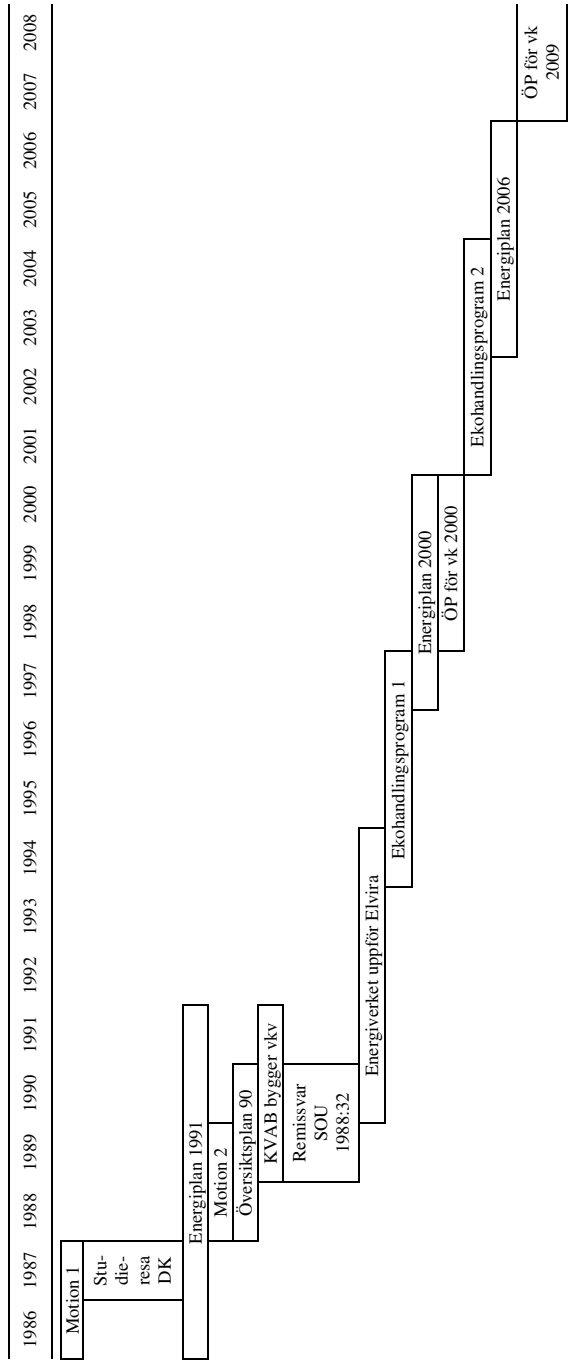
Halmstad är i sin tur en större stad med cirka 90 000 invånare.¹⁶⁵ Kommunen har under de senaste 30 åren växelvis haft socialistisk respektive borgerlig majoritet i fullmäktige. Posten som kommunstyrelsens ordförande har innehaft av Socialdemokraterna 1983-1988 samt 1995-2005, av Folkpartiet 1989-1991 och av Moderaterna 1992-1994 samt sedan 2006. Majoritetsskiftet har alltså varit vanligare i Halmstad än Falkenberg. Men kommunens största partier, Socialdemokraterna och Moderaterna, har handlat på ungefär samma sätt i vindkraftfrågan under den studerade tidsperioden. Inget av dessa partier har verkat för en vindkraftutbyggnad i Halmstad, särskilt inte i kommunal regi. Eftersom dessa två partier tillsammans har haft majoritet i fullmäktige under den studerade tidsperioden har politiska strider om vindkraften också lyst med sin frånvaro. Företrädare för mindre partier, främst FP, MP, V och C har velat att kommunen ska vara mer aktiv i vindkraftfrågan men de har inte fått gehör för sina propäer. Vindkraftfrågan har inte varit särskilt kontroversiell i Halmstad och har heller inte varit en fråga som har engagerat ledande politiker i kommunens största partier. Fallstudien i Halmstad omfattar tidigt 1980-tal till 2009. Eftersom det inte finns något tydligt brott i kontinuiteten i den politiska ledningen utan fullmäktigemajoriteterna hela tiden har skiftat pågick materialinsamlingen för Halmstads del så länge som överhuvudtaget var möjligt.

Halmstads kommun har trots allt arbetat med vindkraftfrågan under de studerade åren, främst genom att utarbeta planer och program som berör eller handlar om vindkraft. Utredningsarbetet har varit relativt omfattande men kommunen har aldrig satsat stora resurser på vindkraften eller varit drivande i dess utbyggnad. Kommunens Energiverk har endast uppfört ett verk, Elvira, i mitten av 1990-talet. Övriga verk har uppförts av privata aktörer. I kommunen fanns år 2009 nio verk.¹⁶⁶ De viktigaste av de delprocesser som studeras i avhandlingen och som sammantagna utgör Halmstads vindkraftpolicy framgår av tabell 2:

¹⁶⁵ Enligt SKL:s kommungruppsindelning, www.sk.se.

¹⁶⁶ Energimyndigheten 2009.

Tabell 2: De viktigaste delprocesserna i Halmstad kommuns vindkraftpolicy



En skillnad mellan de båda kommunerna är hur viktig vindkraftfrågan har varit för kommunens ledande politiker. I Falkenberg har förnybar energi i allmänhet och vindkraft i synnerhet var en viktig fråga för kommunens ledande politiker, en fråga de har engagerat sig i. Så har inte varit fallet i Halmstad. En likhet mellan kommunerna är att de båda har arbetat med vindkraftfrågan vad gäller fysisk planering, miljö- och energifrågor och fattat en lång rad beslut som rör vindkraften. Processerna i de båda kommunerna löper i många avseenden parallellt. De har utarbetat energiplaner, miljöplaner, översiktsplaner med mera ungefär samtidigt. Kommunerna har genom sina Energiverk genomfört vindkraftprojekt, även om Falkenberg har gjort så i betydligt högre utsträckning än Halmstad. Utöver detta har kommunerna svarat på remisser, behandlat motioner och åkt på studieresor vilka berör vindkraften. Denna parallellitet underlättar alla jämförelser mellan kommunerna.

Beskrivningarna nedan av de två kommunernas policyprocesser är indelad i tre olika perioder. Den första av dessa handlar om hur frågan hamnade på den politiska agendan för beslut och vad som då hände, den andra om hur utvecklingen därefter fortsatte och den avslutande om de ringa förändringar som skett under de sista år som studerats.

1980-talet: vindkraft respektive fjärrvärme i centrum

Under 1980-talets andra hälft gjorde vindkraftfrågan entré på de båda kommunernas politiska dagordning. Staten införde då ett krav på kommunal energiplanering samtidigt som en statlig vindkraftutredning genomfördes vilken involverade kommunerna. Redan under denna inledande period påbörjades två vitt skilda händelseutvecklingar i de båda kommunerna.

Falkenberg 1985-1990

Vindkraften hamnade på dagordningen i Falkenbergs kommun i mitten av 1980-talet och där har den förblivit där alltsedan dess. Det började med att kommunen 1985 fick ett brev från Utvecklingsfonden, ett

näringslivsutvecklingsorgan på länsnivå, som sökte efter mark lämplig för vindkraftutbyggnad. Brevet hamnade hos kommunens energiverkschef som uppskattade tankarna och anordnade en studieresa till en dansk vindkrafttillverkare. Med på resan följde kommunledningen och en lokal företagare. Efter hemkomsten beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) att tillsätta en arbetsgrupp i vilken ingick de två tidigare nämnda kommunalråden för S och C, energiverkschefen samt lokala företagare. Arbetsgruppens uppgift var att ta fram och därpå uppföra lokalt tillverkade vindkraftverk och dess arbete resulterade i ett prototypverk med namnet "Zephyr".

Några månader efter studieresan fick energiverkschefen i uppdrag att författa ett förslag till energiplan, kommunens första. Energiverkschefen författade ett radikalt förslag till energiplan som i stort sett helt var inriktat på förnybara energikällor och som angav att Falkenberg hade goda förutsättningar att bli Sveriges vindkraftcentrum. I förslaget förespråkades en storskalig satsning på förnybar energi. Kommunen kunde enligt förslaget bli självförsörjande på förnybar energi från främst vatten- och vindkraft. För detta krävdes att vindkraften byggdes ut med 400 vindkraftverk av storleken 200 kW eller 40 av storleken 3000 kW. Vidare föreslogs att utbyggnaden skulle påbörjas i Lövestaviken i centrala Falkenberg med 30 verk. Förslaget var radikalt i det att det vid denna tid fanns ett tiotal vindkraftverk i hela Sverige. Inga invändningar framfördes mot förslaget i något politiskt organ och det antogs i sin helhet av kommunfullmäktige (KF). I Lövestaviken uppförde kommunen senare tre verk som man köpt från den lokala företagargruppen Zephyr. Prototypverken gjorde i stort sett omedelbart fiasko. De drabbades regelbundet av driftstopp och redan efter ett par månader ramlade en av vingarna ned från ett av verken.

Halmstad 1985-1990

I Halmstad aktualiserades vindkraften som fråga år 1986. Då yrkade företrädare för FP, MP och VPK i en motion att kommunen skulle utreda möjligheterna att utarbeta ett kommunalt försöksprogram för vindenergi. Motionen bereddes av Energiverket som var kritiska till förslaget och menade att det inte fanns några skäl för kommunen att

engagera sig i ett vindkraftprojekt. Enligt Energiverket var det av ekonomiska skäl bättre att bygga ut mottryckskraft än vindkraft.¹⁶⁷ I KF gjorde Socialdemokraterna och Moderaterna gemensam sak. De gick på Energiverkets linje varför KF avslag motionen.

Också Halmstad utarbetade under 1980-talets andra hälft en energiplan. År 1987 presenterade Energiverket och Ekonomikontoret ett förslag till plan. Förslaget handlade till övervägande del om hur kommunens redan påbörjade fjärrvärmesatsning skulle fortsätta och angav att det framtida behovet av el endast kunde tillgodoses med vattenkraft eller fastbränsleeldade kraftverk. Om vindkraften angavs i förslaget att den väntade på sitt genombrott och att några tillgångstal inte kunde anges samt att det i vindkraftärenden ofta uppstod konflikter med antingen bevarandebestånden eller andra exploateringsintressen.¹⁶⁸ I det förslag till handlingsprogram som ingick i förslaget nämndes inga satsningar annat än på fjärrvärmeområdet vad gällde energitillförsel.

Under tiden som arbetet pågick med energiplanen lade företrädare för FP, MP och VPK år 1988 fram en andra motion om vindkraft i fullmäktige. Motionärerna föreslog denna gång att fullmäktige skulle besluta utreda förutsättningarna att i utvärderingssyfte anskaffa ett vindkraftverk att drivas av kommunens Energiverk. Även denna motion bereddes av Energiverket som i sitt svar föreslog att en arbetsgrupp skulle tillsättas att arbeta vidare med frågan. Socialdemokrater och Moderater gjorde gemensam sak i KSAU och avslag motionen. Då KF behandlade motionen hade Moderaterna ändrat sig varför motionen antogs.

Ungefär vid samma tid beslutade KSAU att kommunens Stadsbyggnadskontor (SBK) skulle utarbeta ett supplement till energiplaneförslaget. Supplementet fick ett bredare anslag än det ursprungliga förslaget till plan. Om vindkraften sades i supplementet att den var en miljövänlig, varaktig och förnybar energikälla. I supplementet ingick också ett

¹⁶⁷ I ett mottryckskraftverk produceras el, och den värme som samtidigt genereras kan tas tillvara och levereras till ett fjärrvärmenät. Som bränsle kan man t.ex. använda olja, biogas eller avfall.

¹⁶⁸ Med formuleringen ”tillgångstal kan ej anges” menade Energiverket att det inte gick att räkna ut hur stort energitillskott vindkraften kunde ge kommunen.

nytt förslag till handlingsprogram. Denna gång fanns inte bara åtgärder på fjärrvärmeområdet föreslagna utan för vindkraftens del angavs att kommunen under år 1992 skulle anskaffa ett vindkraftverk. Skrivningen var ett direkt resultat av den andra motionen om vindkraft. Då förslaget till energiplan med supplement behandlades politiskt yrkade en socialdemokrat att denna punkt skulle utgå handlingsprogrammet. Så beslutades också. Därmed förelåg inga förslag om annat än fjärrvärmeutbyggnad i Halmstads första energiplan.

Falkenberg och Halmstad 1985–1990

Under 1980-talets andra hälft utarbetade kommunerna alltså varsin energiplan. I Falkenbergs dito förespråkades en storskalig vindkraftutbyggnad som också började realiseras i slutet av 1980-talet. I Halmstads energiplan fanns inga förslag om någon vindkraftutbyggnad utan låg fokus i stället på fortsatt fjärrvärmeutbyggnad. Genom satsningen på Zephyr hade Falkenberg redan innan 1980-talet var till ända gett sig på att medverka till en egen vindkraftprototyp samt var på väg att uppföra sin första vindkraftpark genom Energiverkets försorg.

Under 1980-talets andra hälft anordnade tjänstemän på Energiverken i de båda kommunerna studieresor med vindkraften som tema. Falkenbergs kommunledning åkte till Ebeltoft i Danmark och energiverksstyrelsen i Halmstad till bland annat Helsingborg. I dessa orter hade vindkraftverk uppförts som också besöktes. Medan resan inspirerade KSAU i Falkenberg att börja arbeta med Zephyrverken fick den resa som gjordes av energiverksstyrelsen i Halmstad inga synbara effekter.

Båda kommunerna utarbetade i slutet av 1980-talet också varsin översiktsplan, som ett resultat av den nya plan- och bygglagen. Förslagen till översiktsplaner utformades på kommunernas Stadsbyggnadskontor. Varken i Falkenberg eller i Halmstad fick vindkraften plats i översiktsplanerna, på grund av tidsbrist. I stället utlovade SBK i respektive kommun fortsatt utredningsarbete i frågan. Kommunernas översiktsplaner skiljde sig alltså inte åt med avseende på vindkraften. Skillnader uppstod dock i det därpå följande arbetet.

I slutet av 1980-talet yttrade sig slutligen de båda kommunerna över den så kallade "Vindkraftutredningen" (SOU 1988:32). Förslagen till remissvar författades av SBK i respektive kommun. SBK i Halmstad menade i sitt svar att eventuella vindkraftverk i havet borde förläggas på ett avstånd från kusten så att de ej var synliga från land samt att det var förenat med stora svårigheter att bygga vindkraftverk på land i den halländska kustzonen med dess unika natur-, kultur- och friluftsvärden. Också SBK i Falkenberg yttrade sig i principiella ordalag om vindkraften och angav att den var en tilltalande energiform samt att en positiv inställning förutsättningslöst borde råda för att pröva denna nya energiform. Även SBK i Falkenberg framförde att (bevarande)intressen konkurrerade med vindkraften men framhöll samtidigt att dessa kanske kunde samsas med vindkraften.¹⁶⁹

1990-1998: utvecklingen fortsätter

I arbetet med de kommunövergripande översiktsplanerna utlovade SBK i både Halmstad och Falkenberg att vindkraftfrågan, som inte utretts i översiktsplanerna, fortsatt skulle utredas i annan ordning. Arbetet med vindkraften som planeringsfråga fortsatte i början av 1990-talet i Falkenberg, men först i slutet av 1990-talet i Halmstad. Även i övrigt fortsatte utvecklingen på redan inslagna spår: Falkenberg fortsatte att satsa på vindkraft, Halmstad på fjärrvärme.

Falkenberg 1990-1998

På SBK i Falkenberg inleddes i stort sett omgående efter det att översiktsplanen var klar arbetet med att ta fram delöversiktsplaner för olika kommundelar. I tre av dessa utreddes vindkraftfrågan och i två pekades områden ut som angavs vara lämpliga för vindkraftutbyggnad. Samtidigt föreslog Energiverket en fortsatt utbyggnad av vindkraften i Lövs-

¹⁶⁹ SBK i Falkenberg hette i början av den studerade tidsperioden "stadsarkitektkontoret" och var under några år på 1980-talet underställd byggnadsnämnden. Förvaltningen underställdes sedan KS och bytte namn till SBK. För att förenkla framställningen kallas förvaltningen genomgående "Stadsbyggnadskontoret".

taviken, varpå man i början av 1990-talet uppförde ytterligare verk där, från Zephyr och den danska vindkraftproducenten Vestas.

Under 1990 skapade kommunens energirådgivare en informell arbetsgrupp benämnd Emilia med företrädare från olika förvaltningar. Emiliagruppen arbetade med energifrågor i bred bemärkelse. I början av 1990-talet fick gruppen i uppdrag att ta fram en ny energistrategi för kommunen. I sitt underlag till energistrategi föreslog Emiliagruppen bland annat att kommunen skulle bygga en vindkraftpark vid ett mot vid motorvägen. Ett par år senare påbörjades på allvar arbetet med denna vindkraftpark, kommunens andra. SBK började skissa på parken under tidigt 1990-tal, detaljplan för parken antogs 1995 och 1998 stod parken om tio verk vid Vinbergsmotet klar. Parken var då den uppfördes en av Sveriges största och den projekterades och finansierades i sin helhet av kommunens Energiverk. Flertalet av verken såldes ut till företag och vindkraftkooperativ som andelsverk.

På miljöförvaltningen utarbetades i mitten av 1990-talet kommunens första ekohandlingsprogram. I förslaget till program förutspådde, och argumenterade miljöförvaltningen för, en fortsatt storskalig vindkraftutbyggnad i Falkenberg. År 1995 fick SBK i uppdrag att göra en lokaliseringsstudie för vindkraft på land. Studien färdigställdes under 1996 och angav förutom ett antal områden lämpliga för vindkraft ett antal principer för vindkraftutbyggnaden som SBK förespråkade. Dessa principer hade framkommit redan i de fördjupade översiktsplanerna men uttrycktes tydligare i lokaliseringsstudien. Två principer som SBK förespråkade var att vindkraften borde byggas ut i grupper och med detaljplan, inte enskilt eller med enbart bygglov som grund.

Lokaliseringsstudien antogs aldrig av något politiskt organ, det vill säga principerna stadfästes inte. Och i slutet av 1990-talet genomfördes flera privata vindkraftprojekt vilka stred mot stadsbyggnadskontorets förslag till principer: enskilda verk byggdes med enbart bygglov som grund. Ett av dessa projekt föranledde att två planarkitekter på stadsbyggnadskontoret år 1998 utarbetade ett förslag till utbyggnadsstrategi, i vilken formerna för vindkraftens utbyggnad slutgiltigt skulle regleras. Policyn antogs dock inte vid denna tid eftersom den dåvarande kommunledningen inte ville reglera frågan på det sätt SBK ville.

Halmstad 1990-1998

I Halmstad hände under denna tidsperiod inte lika mycket på vindkraftfronten. Också Halmstad antog under denna tid en rad delöversiktsplaner och utarbetade sitt första ekohandlingsprogram. Vindkraften omnämndes inte i någon av delöversiktsplanerna. I ekohandlingsprogrammet förespråkades ingen större vindkraftutbyggnad men angavs som mål att kommunen skulle medverka till att tre vindkraftverk uppfördes i kommunen. Detta mål fanns inte med i tjänstemännens ursprungliga underlag till program utan tillkom efter det att detta underlag hade behandlats politiskt.

Den andra av de två vindkraftmotionerna fick under 1990-talet sin fortsättning i budgetprocessen. Energiverket hade då KF antog motionen äskat 2 miljoner kronor för att upphandla ett vindkraftverk. KF beslutade år 1989 med anledning av detta äskande att medel skulle anslås till ett vindkraftverk under 1992. Energiverket lade under mellantiden sina utbyggnadsplaner på is. Då Energiverket bidade sin tid ansökte ett privat företag, KVAB, om att få bygga vindkraftverk i hamnen. Länsstyrelsen avstyrkte planerna på grund av Försvarmaktens verksamhet varför KVAB sökte sig till industriområdet Kistinge. Där uppförde KVAB två vindkraftverk vilka togs i drift 1992.

När KF i samband med 1992 års budgetbeslut anslög de medel som Energiverket tidigare hade äskat för att bygga ett vindkraftverk tog processen för att hitta en lämplig plats fart på Energiverket. Energiverket ville precis som KVAB bygga i hamnen men fick också de negativa besked från Länsstyrelsen. Man beslutade då försöka uppföra ett verk i anslutning till de två som KVAB redan hade byggt i Kistinge. Så blev det också. Vindkraftverket Elvira uppfördes och togs i drift under 1995 och såldes omgående av som andelsverk.

Eftersom Elvira såldes av och Energiverket dessutom hade fått statsbidrag för dess uppförande hade anslaget på 2 mkr inte förbrukats till någon del. Energiverket fortsatte därför att leta platser till ännu ett vindkraftverk. Man försökte återigen uppföra vindkraftverk i Halmstads hamn men fick negativa besked från Länsstyrelsen. Nu valde Energiverket att inte fortsatt arbeta för att resa fler verk. Det investeringsanslag som fanns togs senare bort på Energiverkets begäran.

Falkenberg och Halmstad 1990-1998

Policyprocesserna i de båda kommunerna var precis som tidigare delvis parallella under åren 1990-1998. Båda kommunerna utarbetade en rad delöversiktsplaner i början av 1990-talet. Falkenberg anvisade områden lämplig för vindkraft i flera av sina; så skedde inte i Halmstad. Energi- verken i de båda kommunerna uppförde vindkraftverk: i Halmstad ett som såldes ut till verkets kunder, i Falkenberg tio varav flertalet såldes till vem som helst som ville köpa en andel. Dessutom antog båda kommunerna också varsitt ekohandlingsprogram i mitten av 1990-talet. I Falkenbergs dito argumenterades för en storskalig vindkraftutbyggnad i kommunen medan Halmstads kommun i sin version beslutade att medverka till att tre vindkraftverk skulle uppföras i kommunen. Policyprocesserna var parallella sett till innehåll men inte till utfall.

1999-2002/2009: utvecklingen

fortsätter att fortsätta

Under 1990-talets avslutande och 2000-talets inledande år fortsatte de båda kommunernas vindkraftpolicies att fortsätta på redan inslagen väg. De kommunala vindkraftprojekten i Falkenberg blev allt större och i program och planer argumenterades för en allt större utbyggnad i kommunen. I Halmstad verkade sagan nästan vara all. Kommunen har efter Elvira inte uppfört några fler vindkraftverk och Energiverket hade heller inga planer på att göra så. I Halmstads planer och program för eller om vindkraften varken förutspåddes eller förespråkades någon större vindkraftutbyggnad i kommunen, särskilt inte i kommunal regi.

Falkenberg 1999-2002

I slutet av 1990-talet påbörjade Falkenbergs kommun ett projekt som om det genomförs kommer att leda till att en av Sveriges största vindkraftparker uppförs i havet utanför Falkenbergs stad. Projektet inleddes då företaget Agrivind 1997 ansökte om att få uppföra fem vindkraftverk till havs strax norr om Falkenbergs stad. Ansökan avslogs men som ett resultat av densamma påbörjade SBK en lokaliseringstudering

för vindkraft till havs. SBK föreslog i denna att havsområdet Skottarevet skulle bli föremål för ytterligare studier. Området kunde enligt utredningen rymma 30 stycken vindkraftverk om 1,5 MW styck.

Samtidigt som SBK utredde möjligheterna att bygga vindkraft till havs började Energiverket arbeta med att byta ut de Zephyr- och Vestasverk som stod i Lövstaviken. Teknikutvecklingen hade varit snabb och Energiverket ville utnyttja det utmärkta vindläget till modernare och större verk. Skottarevsprojektet lades tillfälligt på is då projektet i Lövstaviken genomfördes först. Att byta ut verken i Lövstaviken tog avsevärt mycket längre tid än man föreställt sig på Energiverket. Arbetet pågick fram till 2007 då fem verk om 2,3 MW uppfördes på piren i Lövstaviken i Energiverkets regi.¹⁷⁰

I början av 2000-talet fick Skottarevsprojektet sin fortsättning genom att kommunen tillsammans med Agrivind bildade bolaget Favonius. Syftet med bolaget var att realisera planerna på havsbaserad vindkraft i kommunen. Arbetet påbörjades under tidigt 2000-tal men processen för att uppföra verken pågår än idag. I jämförelse med Agrivinds ursprungliga ansökan om fem verk och i jämförelse med stadsbyggnadskontorets förslag har Skottarevsprojektet under processens gång blivit allt större. År 2010 avtog miljööverdomstolen Favonius ansökan att bebygga Skottarevet men bolaget driver fortfarande projektet.

År 2000 antog Falkenberg också sin andra energiplan. Förslaget till energiplan utarbetades av kommunens agenda 21-samordnare. I planen angavs en rad mål vilka skulle uppnås senast år 2005, bland annat att den i kommunen producerade förnybara energin skulle öka med 52 procent, från 291 till 444 GWh. Ökad vindkraftproduktion inom kommunen skulle stå för 120 av dessa gigawattimmar och i alla de projekt som nämndes i planen var kommunen inblandad.

Halmstad 1999–2009

Halmstads kommun har som sagt inte uppfört några fler vindkraftverk efter Elvira. Under de sista år som fallstudien omfattar utarbetade

¹⁷⁰ Hela denna delprocess ingår inte i det empiriska underlaget eftersom den studerade tidsperioden för Falkenbergs del bara sträcker sig till år 2002.

kommunen dock flera olika planer och program i vilka vindkraften var en del. År 2000 antog kommunen sin första delöversiktsplan för vindkraft, i samband med att man utarbetade en ny översiktsplan för hela kommunen. Vindkraften var ingen stor eller viktig fråga i kommunens översiktsplanearbete men på grund av kommunens ekohandlingsprogram och på grund av att det började komma in fler ansökningar till kommunen om lov att uppföra vindkraftverk blev den en del av arbetet. Syftet med översiktsplanen för vindkraft var primärt att ange riktlinjer för prövningen av bygglovsansökningar. I delöversiktsplanen angavs en rad principer för vindkraftutbyggnaden i kommunen, samt utpekades ett litet antal ganska små områden som varandes tänkbara för vindkraftutbyggnad. Kommunens plan kritiserades av bland annat Länsstyrelsen för att de utpekade områdena var för små och för få. Sammanlagt utpekades i den antagna översiktsplanen sex vindkraftsområden som kunde rymma ett tjugotal vindkraftverk.

I slutet av 1990-talet utarbetade kommunen också en ny energiplan. Tyngdpunkten i planen låg på fjärrvärmen. Vindkraften omnämndes och om den sades bland annat att dess bidrag till kommunens energibalans skulle förbli blygsamt också vid en storskalig utbyggnad. Visserligen angavs i planen som ett mål att en ökad satsning på vind- och solkraft skulle ske i kommunen men några konkreta åtgärder vidtogs aldrig för att realisera målet.

Under de övriga år som studerats fortsatte Halmstad att planera för vindkraft utan att agera för att uppföra några verk. År 2003 antog kommunens ett nytt ekohandlingsprogram som upprepade det mål som angivits i det förra programmet, att kommunen skulle medverka till att vindkraftverk uppfördes. I övrigt nämndes inte vindkraften i detta kommunens andra ekohandlingsprogram. År 2006 antog kommunen en ny energiplan som också angav att kommunen skulle verka för att vindkraftverk anlades inom kommunen eller regionen. Slutligen antog kommunen år 2009 en ny översiktsplan för vindkraft vilken följde sin föregångare i spåren i det att den pekade ut ett relativt litet antal vindkraftsområden som kunde härbärgera relativt få verk.

Två policyprocesser med liknande innehåll men olika utfall

Policyprocesserna i Halmstad respektive Falkenberg är i många avseenden parallella. I båda kommunerna hamnade vindkraften på den politiska dagordningen under 1980-talets andra hälft. Sedan dess har den varit mer eller mindre närvarande på kommunernas agendor under hela den studerade tidsperioden. Detta eftersom de båda kommunerna över åren och ungefär samtidigt har utarbetat planer och program med fokus på energi, miljö eller fysisk planering som behandlar vindkraften. Trots denna parallellitet har de båda kommunerna, i processer utsträckt över lång tid och uppdelade på en mängd delprocesser, utarbetat olika policies för vindkraft.

De båda kommunernas policies för vindkraft är lika sett till innehåll, i det att de består av liknande delprocesser, men är olika sett till utfall. Kommunerna har fattat oliklydande beslut i sina planer och program samt agerat på olika sätt. Falkenberg har i en lång rad olika beslut underlättat vindkraftens utbyggnad, förespråkat en storskalig vindkraftutbyggnad både till land och till havs samt i egen regi och med egna medel också genomfört en sådan utbyggnad. Halmstads vindkraftpolicy har i praktiken sett en småskalig vindkraftutbyggnad som tänkbar. Kommunen har förespråkat mindre parker att uppföras och finansieras av andra än kommunen själv. Med undantag för Elvira har Halmstads kommun inte uppfört några vindkraftverk och man har heller inte i sina beslut förespråkat någon större vindkraftutbyggnad i kommunen.



I nästa kapitel inleds den egentliga empiriredovisningen som sedan fortsätter i ytterligare två kapitel. Den ovanstående mycket kortfattade beskrivningen av de båda kommunernas vindkraftpolicies, deras parallellitet och skillnaderna mellan kommunerna, fungerar som en utgångspunkt för de diskussioner som följer.

Kapitel 5

Tjänstemännens potentiella inflytande

I detta det första av de analytiska empirikapitlen diskuteras och analyseras tjänstemännens möjligheter att utöva inflytande i policyprocesser. Avsikten är att identifiera och diskutera tjänstemännens potentiella inflytande. I centrum står vad tjänstemännen gör, deras bidrag till och i policyprocessen. Temat avhandlas med utgångspunkt i maktens tre dimensioner. Det framhölls i teorikapitlet att tjänstemäns potentiella inflytande bestäms av deras bidrag till policyprocessen i kombination med deras handlingsutrymme. Tjänstemän som bidrar till policyprocessen i maktens tre dimensioner och som har ett omfattande handlingsutrymme har större möjligheter att påverka policyprocessens utfall än tjänstemän som i mindre utsträckning kännetecknas av dessa kapaciteter. Tjänstemännens handlingsutrymme avhandlas i nästa kapitel.

I det här kapitlet ligger fokus till största delen på tjänstemännen. Den kontext inom vilken de verkar och deras samspel med politikerna uppmärksammas i mindre utsträckning. Beskrivningarna omfattar därför inte den dynamik som en maktanalys fordrar men fungerar ändå som en utgångspunkt för kommande diskussioner om tjänstemännens faktiska inflytande samt om hur tjänstemännens inflytande regleras och utövas. Trots att det inte är tjänstemännens potentiella inflytande som står i centrum i avhandlingen är föreliggande kapitel relativt långt. Detta då det är många empiriska exempel som beskrivs relativt utförligt här. Exempelen behöver vara många och långa för att tjänstemännens potentiella inflytande ska kunna beskrivas på ett rättvisande sätt.

Tjänstemäns potentiella makt kan studeras med olika metoder. Här används tjänstemännens bidrag till policyprocessen i maktens tre dimensioner för att åskådliggöra detta potentiella inflytande. I det nedanstående beskrivs två policyprocesser om vindkraft med fokus på tjänstemännen: hur de bidrar till att frågan hamnar på den politiska agendan eller till att den hålls därifrån, till de beslut som fattas och till den kontext inom vilken agendor sätts och beslut fattas.

Maktens andra dimension – agendorna

Maktens andra dimension handlar om att påverka policyprocessens utfall genom att påverka den politiska agendan för beslut. Teoretiskt sett föregår agendasättande beslutsfattande varför den andra maktdimensionen inleder denna redogörelse. Inflytande i maktens andra dimension kan den aktör ha både som verkar för att en fråga ska hamna på agendan, och som agerar för att en fråga inte hamnar på agendan. Det sistnämnda, att agera så att fråga hålls borta från agendan, benämns i maktlitteraturen icke-beslut.

Föregående kapitel visar att det finns skillnader mellan de båda studerade kommunerna vad gäller vindkraftens plats på den politiska dagordningen. I Falkenberg har vindkraften haft en framträdande plats på agendan alltsedan mitten av 1980-talet och den har dessutom kontinuerligt aktualiserats som politisk fråga. I Halmstad hamnade vindkraftfrågan på dagordningen senare än i Falkenberg, och har den varken haft en lika framträdande position på agendan eller återkommit lika regelbundet på densamma som i grannkommunen.

Vindkraften på agendan i Falkenberg

Vindkraften hamnade på dagordningen i Falkenbergs kommun i mitten av 1980-talet, i samband med att kommunen utarbetade sin första energiplan samt genom Zephyrprojektet som påbörjades ungefär samtidigt. Enligt kommunens energirådgivare var kommunens ledande politiker redan vid denna tid intresserade av förnybara energikällor.¹⁷¹

¹⁷¹ Personlig intervju Are Kjeang, energirådgivare Fastighetskontoret, Falkenberg.

Kommunen hade enligt energirådgivarens dokumentation redan börjat odla energiskog, byggt solvärmeanläggningar och satsat på biobränsleeldad fjärrvärme.¹⁷² Så anlände ett brev till kommunen från Utvecklingsfonden, ett brev som enligt samtida dokument utgjorde starten på kommunens arbete med vindkraftfrågan:

Vindenergi och energiskog har under det senaste året blivit högaktuellt för introduktion på allvar i kommunens energisatsningar. Ett allmänt positivt intresse har funnits i flera år, men när utvecklingsfonden gick ut till markägare och kommunen angående intresse för vindenergi, tog det fart.¹⁷³

Brevet anlände till kommunen i februari 1986 och hade tillsänts kommunen i dess egenskap av markägare. I brevet sökte en tjänsteman på Utvecklingsfonden mark för en uppfinnarens räkning, mark att uppföra en vindkraftverksprototyp på.¹⁷⁴ Då Energiverket yttrade sig över brevet angav man att man från verkets sida var intresserade av att ett projekt av detta slag.¹⁷⁵

Energiverkschefen anordnade därefter en studieresa till Danmark för ledamöterna i KSAU samt en lokal företagare. Syftet med resan var enligt energiverkschefen att få medresenärerna intresserade av vindkraft genom att visa dem att vindkraften var en industri och inte något hobbyprojekt:

Vi flög över till Danmark och tittade på danska vindkraftfabriker. För vid den här tiden var det så att svenskarna hade någon slags känsla av att det var någon slags bysmeder som höll på och bankade på vindkraftverk så jag tänkte att det är bäst att de får se vad det är för någonting. (...) Så att de fick se hur stort det var. Så att de inte gick omkring och fantiserade att det var någon småskit.¹⁷⁶

¹⁷² Energirådgivningen Fastighetskontoret 87-02-03, "Falkenbergs kommun, energiarbetet 1979-1986", inget dnr.

¹⁷³ Ibid. Utvecklingsfonden var ett regionalt organ för näringslivsutveckling.

¹⁷⁴ Utvecklingsfondens brev "Vindenergiprojekt" 86-02-04, dnr 263/86.

¹⁷⁵ Tjänsteskrivelse Falkenbergs energiverk 86-04-02, dnr 263/86.

¹⁷⁶ Personlig intervju Per Knudsen, energiverkschef Falkenberg.

Energiverkschefen deltog senare samma vår vid ett KSAU-möte vid vilket diskuterades dels att uppföra vindkraftverk i kommunen, dels tillsättandet av en arbetsgrupp för att hantera frågan.¹⁷⁷ En månad senare tillsattes en sådan grupp, bestående av de två kommunalråden från C och S samt uppfinnaren, energiverkschefen och tjänstemannen från Utvecklingsfonden.¹⁷⁸ Gruppen höll en rad sammanträden och initierade ett samarbete med en lokal företagargrupp som skulle framställa ett prototypverk. Turerna sammanfattades av energiverkschefen i en tjänsteskrivelse:

Vindkraft i Falkenberg

Kort information

Det började med ett brev från utvecklingsfonden (Vindenergiprojektet) i februari 1986. Idén tycktes bra. Studieresa till Danmark genomfördes. Kontakt med danska vindkraftstillverkare och lokala industrier etablerades. Arbetsgrupp bildades. 7 st sammanträden har hållits hittills. En lokal produktionsgrupp (planerat bolag) har bildats av Leif Svensson FMR, Alf Svensson Eltjänst, R Chibba samt Sven Svenning.¹⁷⁹

Zephyrprojektet ledde i förlängningen till att kommunen upphandlade tre Zephyrverk vilka uppfördes i Lövstaviken.

Zephyrprojektet sammanföll i tid med utarbetandet av kommunens första energiplan. Energiverkschefen hade redan 1985 fått i uppdrag att ta fram ett förslag till plan. Hans uppdrag var ”att upprätta förslag till energiplan jämlikt stadgandet i lagen om kommunal energiplanering”.¹⁸⁰ Uppdraget var att ta fram en plan, i övrigt var mandatet att utforma planen enligt energiverkschefen ”fullständigt vidöppet” och den politiska ledningen fick se förslaget först då det var klart.¹⁸¹ Förslaget till plan utarbetades under sommaren 1986. I förslaget, och i den antagna planen eftersom förslaget antogs som det presenterades, hade vindkraften en framträdande ställning. I förslaget förespråkades en

¹⁷⁷ KSAU § 392/1986.

¹⁷⁸ KSAU § 452/1986.

¹⁷⁹ Tjänsteskrivelse Falkenbergs Energiverk 87-02-16, dnr 263/86.

¹⁸⁰ KSAU § 148/1985.

¹⁸¹ Personlig intervju Per Knudsen, energiverkschef Falkenberg.

storskalig satsning på förnybar energi, däribland uppförandet av 30 vindkraftverk:

Vindkraft: Potentialen är stor, ett par gånger större än omsättningen i det kommersiella systemet. Tekniken börjar bli väl känd. (...) Ekonomiskt ligger vindkraften på gränsen till lönsamhet. (...) Falkenberg har goda förutsättningar att bli Sveriges vindkraftscentrum. Industrin och vindförhållandena är de rätta. (...). Ett första lämpligt utbyggnadsområde är Lövstaviken, där ca 30 vindkraftverk skulle kunna placeras.¹⁸²

I planen föreslogs också att kommunen skulle uppföra dessa verk ”i samarbete med lokal industri (...) förslagsvis på pirarna till nya hamnen”.¹⁸³ Förslaget antogs av KF i liggande form i januari 1987.¹⁸⁴

Under de resterande åren av 1980-talet och de inledande åren på 1990-talet arbetade Energiverket med att upphandla och uppföra de tre Zephyrverken och sedan två Vestasverk i Lövstaviken. I och med Zephyrprojektet och energiplanen placerades vindkraften definitivt på den politiska agendan i Falkenberg.

Vindkraften på agendan i Halmstad

I Halmstad pågick under mitten av 1980-talet tre processer som var parallella med de i Falkenberg; också i Halmstad utarbetades en energiplan, diskuterades ett kommunalt vindenergiprojekt i två fullmäktigemotioner samt anordnades en studieresa med vindkraften i fokus.

Vindkraftfrågan hamnade på agendan för första gången i och med den första av de två motionerna. Bakom motionen stod tre fullmäktigemedlemmar från Fp, Mp och dåvarande Vpk vilka yrkade att kommunen skulle låta utreda möjligheterna ”att ansluta kommunen till Sydkrafts lokaliseringsprojekt för vindkraft eller om inte samarbete med Sydkraft

¹⁸² Energiverket Falkenberg, ”Förslag till energiplan för Falkenbergs kommun 1986”, dnr 55-85.

¹⁸³ Ibid. Det var på pirarna i nya hamnen som Zephyrverken uppfördes.

¹⁸⁴ KF § 11/1987. Förslaget behandlas också av KSAU, KS, byggnadsnämnden, fastighetsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden. Ingen instans krävde några förändringar i förslaget vad gällde förslaget att uppföra vindkraftverk.

kan komma till stånd utarbeta ett kommunalt försöksprogram för vindenergi”.¹⁸⁵ Motionen bereddes på Energiverket som i sin svarsskrivelse angav: att vindkraften var behäftad med kostnader som var mycket svåra att beräkna; att aggregat inte kunde beställas på egna ekonomiska meriter; att det av ekonomiska skäl var bättre att bygga ut mottrycks-kraft än vindkraft; att tillgängligheten var bättre för värmeverk än vindkraftverk och att det inom bl.a. Sydskraft pågick arbete för att bygga vindkraft i Halland.¹⁸⁶ Energiverket drog i sin skrivelse följande slutsats:

Av vad som ovan redovisats synes f.n. skäl inte finnas för Halmstads kommun att direkt engagera sig i ett vindkraftprojekt.¹⁸⁷

Energiverksstyrelsen antog Energiverkets svar som sitt eget varpå KSAU och KS beslutade förklara motionen behandlad.¹⁸⁸ KF biföll KS förslag varför något vindenergiprojekt inte blev till denna gång.¹⁸⁹

Inte heller arbetet med kommunens första energiplan ledde fram till att något hände på vindkraftfronten i Halmstad. I de förslag som föregick den antagna energiplanen behandlades vindkraften styvmoderligt. Det första förslaget, som utarbetades 1986-1987 av Energiverket och Ekonomikontoret, fokuserade på fjärrvärmens fortsatta utbyggnad. Det handlingsprogram som ingick i förslaget omfattade endast satsningar på fjärrvärmeområdet vad gällde energitillförsel. Vindkraften omnämndes i det cirka 80 sidor långa förslaget i ett enda stycke och då angavs följande:

¹⁸⁵ Motion till KF 86-06-22, ”Ang. kommunalt försök med vindenergi”, dnr 1986.538.

¹⁸⁶ Energiverket Halmstad 86-10-09, ”Yttrande över motion om kommunalt försök med vindenergi”, dnr 1986.538.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Energiverksstyrelsen § 81/1986; KSAU § 991/1986; KS § 630/1986. Obs att varken KSAU eller KS i formell mening kan besluta anta, avslå eller förklara en motion besvarad utan att KSAU respektive KS egentligen beslutade föreslå KF att besluta förklara motionen besvarad. Jag har valt det felaktiga framställningssättet för att förenkla språkbruket i avhandlingen.

¹⁸⁹ KF § 411/1986.

Vindenergin väntar också [mb: likt solenergi] på sitt genombrott och några tillgångstal kan ej anges. (...) Ofta uppstår konflikt med antingen bevarandeintressen eller andra exploateringsintressen.¹⁹⁰

Energiverkets förslag till energiplan antogs aldrig eftersom KSAU ansåg att energifrågan borde få en bredare genomlysning än den fick i förslaget.¹⁹¹ När KSAU behandlade förslaget beslutades att ge det nybildade SBK i uppdrag att ta fram ett supplement som skulle komplettera detsamma.¹⁹²

Under tiden som detta supplement utarbetades lade de tre ovan nämnda KF-ledamöterna fram en andra vindkraftmotion. De föreslog denna gång att KF skulle låta ”utreda förutsättningarna för att anskaffa ett medelstort vindkraftverk att drivas av kommunens Energiverk” i utvärderingssyfte.¹⁹³ Energiverket beredde motionen och föreslog att en arbetsgrupp skulle tillsättas att arbeta med frågan.¹⁹⁴ När motionen behandlades av KSAU påminde dess socialdemokratiske ordförande om att kommunen ägde andelar i Sydkraft AB som arbetade med vindenergi och att ”det vore mindre välbetänkt av kommunen att därutöver i egen regi satsa på utveckling av sådana energikällor”.¹⁹⁵ Ordföranden yrkade därför att motionen skulle avslås vilket samtliga ledamöter från Moderaterna och Socialdemokraterna biföll varför KSAU avlog motionen.¹⁹⁶ Lagom till KF:s behandling av motionen hade moderaterna ändrat sig varför KF beslutade anta motionen.¹⁹⁷ KF beslutade vid ett

¹⁹⁰ Energiverket Halmstad, ”Förslag till energiplan för Halmstads kommun 1986”, dnr 1987.895. I det utklippta stycket beskrevs den statliga vindkraftutredningens pågående arbete.

¹⁹¹ Personliga intervjuer Assar Persson (Fp), KSO; Jörgen Andersson (S), kommunalråd; Sven Palmkvist, stadsbyggnadschef SBK, alla Halmstad.

¹⁹² KSAU § 226/1989.

¹⁹³ Motion till KF 88-01-11, ”Ang. utredning om anskaffande av vindkraftverk till kommunen”, dnr 1988.26.

¹⁹⁴ Energiverket Halmstad 88-02-18, ”Yttrande över motion om utredning om anskaffande av vindkraftverk till kommunen”, dnr 1988.26.

¹⁹⁵ KSAU § 530/1988.

¹⁹⁶ KSAU § 530/1988. Även KS (§ 325/1988) avlog motionen.

¹⁹⁷ KF § 200/1988. Att moderaterna ändrade sig framgår av röstningsprotokollen, varför de ändrade sig har jag inte kunnat utröna.

annat tillfälle, i budgetprocessen och på initiativ av en centerpartist, att medel skulle anslås och ett vindkraftverk anskaffas 1992, tre år senare.¹⁹⁸

Under försommaren 1989 åkte energiverksstyrelsen och flera energiverkstjänstemän på studieresa till Helsingborgs vindkraftverk samt Danwinds vindkraftfabrik i Helsingör.¹⁹⁹ Resan anordnade Energiverkets chefsingenjör för att introducera vindkraften för kommunens energipolitiker. Intresset för vindkraften från politiskt håll var enligt chefsingenjören lågt både före och efter resan, som heller inte ledde till några märkbara resultat.²⁰⁰

Åter till energiplanesupplementet: när detta nu skulle utarbetas förelåg ett KF-beslut om att kommunen skulle anskaffa ett vindkraftverk. Detta beslut inarbetades i supplementet. Därför innehöll det handlingsprogram som ingick i supplementet ett förslag om att kommunen år 1992 skulle anskaffa och driva ett vindkraftverk för praktisk utvärdering. I övrigt omnämndes vindkraften i ett stycke i supplementet; den beskrevs med hjälp av direkta citat ur en samtida regeringsproposition som en miljövänlig, varaktig och förnybar energikälla.²⁰¹ Då det andra förslaget till energiplan med supplement behandlades politiskt yrkade ett socialdemokratiskt kommunalråd att punkten i handlingsprogrammet som gällde vindkraften skulle utgå. Så beslutades också.²⁰² Därmed förelåg inga förslag om annat än fjärrvärmeutbyggnad i Halmstad kommuns första energiplan.

I och med dessa tre delprocesser: de två motionerna om vindkraft samt energiplanen, hade vindkraften behandlats politiskt tre gånger och ett gynnsamt beslut fattats. Även om förslaget om vindkraftutbyggnad aldrig kom med i energiplanen fanns en antagen motion om att bygga ett vindkraftverk. I samband med 1992 års budgetbeslut anslög fullmäktige också till Energiverket, i enlighet med sitt tidigare

¹⁹⁸ KF § 174/1989 via KSAU § 461/1989; KS § 270/1989.

¹⁹⁹ Odaterade anteckningar ur Elverksstyrelsens handlingar, F14:48-49.

²⁰⁰ Personlig intervju Sven-Erik Johansson, chefsingenjör Energiverket Halmstad.

²⁰¹ SBK Halmstad "Förslag till energiplan för Halmstadskommun. Supplement 1989-10-20", dnr 1987.895. Supplementet citerade ur proposition 1985/86:102.

²⁰² KF § 96/1991 via KSAU § 274/1991; KS § 172/1991.

beslut, de två mkr som krävdes för att bygga ett vindkraftverk.²⁰³ Som ett resultat av detta uppförde Energiverket år 1994 kraftverket Elvira i ett industriområde i Kistinge. Därmed hade vindkraftfrågan definitivt hamnat på agendan även i Halmstad.

Tjänstemännen och vindkraften på de två kommunernas agendor

Ovanstående redovisning leder fram till två resultat. För det första att tjänstemännen i de båda kommunerna har bidragit till policyprocessen i maktens andra dimension och till att utforma de båda kommunernas agendor i vindkraftfrågan. De har givet detta potentiell makt i den andra dimensionen. För det andra att tjänstemännen i de båda kommunerna har bidragit till dagordningen på olika sätt. I Falkenberg bidrog flera olika tjänstemän i policyprocessens inledning dels till att vindkraftfrågan hamnade på den politiska agendan, dels till att beslut fattades som innebar att en vindkraftutbyggnad påbörjades. De tog initiativ till att placera vindkraften på dagordningen genom sitt sätt att agera både i Zephyrprojektet och i energiplanprocessen.

Tjänstemännen i Halmstad tog i policyprocessens inledning inga initiativ till att placera vindkraftfrågan på den politiska dagordningen, med undantag för studieresan. Processen med den första vindkraftmotionen initierades av tre politiker. I denna process anförde tjänstemännen på Energiverket flera olika skäl som talade emot en vindkraftutbyggnad i kommunal regi. I energiplanprocessen lyftes vindkraften i ett första skede inte fram i tjänstemännens underlag varför den i processens inledande skede aldrig heller blev en del av planförslaget. När förslaget till energiplan omarbetades av SBK blev vindkraften en del av förslaget, men först efter det att de tre politikerna presenterat ännu en motion som också hade antagits av KF. Det var skrivningar direkt hämtade ur denna motion som inarbetades i supplementet till energiplanförslaget. När vindkraften sedan definitivt hamnade på agendan och ett första gynnsamt beslut fattades, att uppföra Elvira, var det återigen på grund av initiativ från politiskt håll i budgetprocessen. Sam-

²⁰³ KF § 255/1991.

mantaget agerade tjänstemännen i Halmstad i policyprocessens inledning för ett icke-beslut med avseende på vindkraften, antingen genom att inte ta några initiativ eller genom att argumentera emot vindkraften i sina beredningsunderlag. Det enda undantaget utgörs av den studieresa som Energiverkets chefsingenjör arrangerade, som dock inte ledde till några resultat.

Tjänstemännens bidrag till vindkraftens fortsatta öde på de politiska agendorna

Agendasättande kan betraktas som en kontinuerlig process. En fråga kan placeras på den politiska agendan för beslut men sedan falla i glömska. Eller så kan den kontinuerligt aktiveras som fråga på dagordningen och policy fortsatt utvecklas. I det nedanstående behandlas tjänstemännens initiativtagande efter de inledande faserna av policyprocessen, det vill säga efter det att vindkraftfrågan hade hamnat på dagordningen för första gången. Detta initiativtagande är intressant ur maktsynpunkt i det att aktörer som tar initiativ kan åstadkomma effekter som annars inte hade uppstått. Det fortsatta initiativtagandet, eller avsaknaden av initiativ, kan betraktas som fortsatt agendasättande. Frågorna som diskuteras i avsnittet är huruvida det är tjänstemännen som i policyprocessens förlängning tar initiativ till att åter lyfta upp vindkraftfrågan på den politiska agendan, och vilka effekter de vid sådana tillfällen verkar ha eftersträvat. För varje studerad delprocess har jag undersökt hur den tillkom, hur det kom sig att vindkraften blev en aspekt av delprocessen och vad som framkom om vindkraften i delprocessen. Det är svaret på dessa frågor som redovisas nedan.

Aktiva tjänstemän i Falkenberg

I Falkenberg har initiativen till många av delprocesserna kommit från tjänstemännen eller har vindkraften som fråga blivit en del av delprocesserna på tjänstemännens initiativ. Två exempel på det sistnämnda utgörs av SBK:s arbete med fördjupade översiktsplaner respektive Emiliagruppens arbete med en ny energistrategi, processer som utspelades i början av 1990-talet. Att fördjupade översiktsplaner och en ny energi-

strategi skulle tas fram hade beslutats politiskt men det var på tjänstemännens initiativ vindkraften blev en del av dessa processer, därom fanns inga politiska beslut eller direktiv.²⁰⁴ KSAU hade beslutat ge Emiliagruppen i uppdrag att utarbeta ett förslag till energistrategi på gruppens förfrågan.²⁰⁵ När Emiliagruppen avrapporterade sitt uppdrag framkom att gruppen i sin strategi hade tagit fram ett tredelat koncept till fortsatt vindkraftutbyggnad i kommunen bestående av: en fortsatt utbyggnad i Lövestaviken; stimulans till externa aktörer som ville bygga samt uppförandet av vindkraftverk intill Vinbergsmotet ”för att markera ’energikommunen’ Falkenberg”.²⁰⁶

Inte heller i arbetet med kommunens första ekohandlingsprogram runt 1996 eller andra energiplan runt år 2000 fanns uttryckliga anvisningar om att vindkraftfrågan skulle vara en del av planerna. Vindkraften lyftes fram i dessa på tjänstemännens initiativ men det hade enligt de intervjuade varit konstigt om så inte hade skett, bland annat eftersom kommunen ju ägnade sig åt vindkraftutbyggnad i relativt stor skala.²⁰⁷ I flera av delprocesserna, oavsett om de handlar om planering, energi eller miljö, har alltså vindkraftfrågan fått en plats på dagordningen på tjänstemännens initiativ.

Tjänstemännen i Falkenberg har också initierat faktiska utbyggnadsprojekt. Det första av de projekt Emiliagruppen nämnde i sitt förslag till energistrategi, den fortsatta utbyggnaden av Lövestaviken, pågick de facto redan när Emiliagruppen presenterade sitt förslag och det hade

²⁰⁴ När det gäller de fördjupade översiktsplanerna framgår detta av de uppdrag som gavs, som återfinns i de antagna planerna (KF § 83/1994; § 96/1995; § 204/1995). Detsamma uppgavs i personliga intervjuer med Björn Lundberg, planarkitekt SBK; Gerd Johansson, kommunchef; Östen Nilsson (C), KSO, alla Falkenberg. När det gäller energistrategin framgår av KSAU:s beslut (§ 546/1990) att inga direktiv om innehållet delades ut, vilket bekräftades i personliga intervjuer med Are Kjeang, energirådgivare Fastighetskontoret; Lars-Erik Jäderberg, energiverkschef; Östen Nilsson (C), KSO, alla Falkenberg.

²⁰⁵ KSAU § 546/1990.

²⁰⁶ Emiliagruppen Falkenberg 91-06-18, ”Förslag till energipolitiskt program”, dnr 312/91.

²⁰⁷ Personliga intervjuer Anders Ramberg, miljö- och hälsoskyddschef; Jan-Olov Andersson, agenda 21-koordinator, båda Falkenberg.

initierats av energiverkschefen.²⁰⁸ Även uppgraderingen av verken i Lövstaviken som påbörjades 1998 initierades på tjänstemannanivå, nämligen av tjänstemän på SBK och Energiverket.²⁰⁹

När en extern aktör under slutet av 1990-talet ansökte om att uppföra vindkraftverk i havet utanför i Falkenberg beslutade sig två planarkitekter på SBK för att utreda frågan om havsbaserade verk. Deras utredning omfattade hela kommunens havsområde och SBK angav att Skottarevet, ett grunt område strax utanför Falkenbergs stad, borde bli föremål för fortsatta utredningar. Det fanns inget politiskt uppdrag att genomföra en sådan utredning men planarkitekterna ansåg att detta låg inom ramen för deras uppgifter.²¹⁰ Utredningen presenterades för KSAU i form av en promemoria, vilken utgjorde startskottet för Skottarevsprojektet.²¹¹

Samma planarkitekter som genomförde utredningen om vindkraft till havs presenterade under 1990-talets senare hälft ett förslag till reglering av den fortsatta vindkraftutbyggnaden i kommunen. De utarbetade en utbyggnadsstrategi för vindkraften vilken angav att den fortsatta utbyggnaden borde ske med detaljplan, inte enbart bygglov, och i grupper, inte med enskilda verk.²¹² Planarkitekterna presenterade förslaget för kommunstyrelsens socialdemokratiska ordförande, som motställde sig detsamma, varför förslaget aldrig behandlades av något politiskt organ.²¹³ Falkenberg antog vad som kan liknas vid en utbyggnads-

²⁰⁸ Personliga intervjuer Lars-Erik Jäderberg, energiverkschef; Östen Nilsson (C), KSO, båda Falkenberg. Energiverket presenterade förslaget i en tjänsteskrivelse 91-03-05, dnr 214/90. Beslut fattades av KSAU § 167/1991, KS § 14/1991.

²⁰⁹ Personliga intervjuer Johan Risholm, planarkitekt SBK; Jan-Åke Jacobsson, energiverkschef; Gerd Johansson, kommunchef, alla Falkenberg.

²¹⁰ Personliga intervjuer Björn Lundberg och Johan Risholm, planarkitekter SBK; Hans-Inge Sjögren (S), KSO, alla Falkenberg.

²¹¹ SBK Falkenberg 98-03-30, "Havsbaserad vindkraft i Falkenbergs kommun, lokaliseringsstudie", dnr 1998-0053.

²¹² SBK Falkenberg 98-12-21, "PM om utbyggnad av landbaserad vindkraft i Falkenbergs kommun", inget diarienummer.

²¹³ Personliga intervjuer Björn Lundberg och Johan Risholm, planarkitekter SBK; Hans-Inge Sjögren (S), KSO, alla Falkenberg. Intervjupersonerna är samstämmiga vad gäller initiativet och Sjögrens inställning till förslaget. Jag har eftersökt men

strategi först 2006, det vill säga efter det att de två i energifrågor tongivande kommunalråden hade avgått. Den strategi som då antogs omfattade inte krav på detaljplan i vindkraftärenden.²¹⁴

Av de studerade delprocesserna i Falkenberg är det en som har tillkommit på initiativ från politikernas håll. Det gäller den lokaliseringsstudie för vindkraftutbyggnad som SBK utarbetade år 1996 och som beställdes av kommunstyrelsens socialdemokratiska ordförande.²¹⁵ Lokaliseringsstudien täckte de delar av landskapet i kommunens norra delar som de fördjupade översiktsplanerna, vilka togs fram under tidigt 1990-tal, inte omfattade. SBK redovisade promemorian för kommunstyrelsens ordförande men något beslut fattades aldrig i ärendet.

Mindre aktiva tjänstemän i Halmstad

I Halmstad har flera initiativ i policyprocessen för vindkraft kommit från politiskt håll. De två motionerna om vindkraft under 1980-talet ledde till att vindkraftfrågan kom att diskuteras i kommunen. Den andra av dessa motioner ledde till att ett förslag att bygga ett vindkraftverk presenterades i supplementet till kommunens första energiplan. Genom ytterligare ett politiskt initiativ avsattes medel för att uppföra Elvira, vilket innebar att den andra vindkraftmotionen realiserades. Kommunen blev ekokommun som ett direkt resultat av en tredje fullmäktigemotion.²¹⁶ Slutligen blev vindkraften en del av kommunens

inte återfunnit förslaget i dagordningar eller protokoll för KSAU, KS, KF och byggnadsnämnd.

²¹⁴ Falkenbergs kommun, "Policy för vindkraft, allmänna riktlinjer", KF § 151/2006.

²¹⁵ PM SBK Falkenberg, februari 1996, "Lokaliseringsstudie för vindkraftutbyggnad, norra kustområdet m m", inget diarienummer. I promemorian anges att "kommunstyrelsens ordförande gav SBK i uppdrag i november 1995 att utreda var vidare vindkraftutbyggnad kan tänkas ske". Att uppdraget kom från detta håll bekräftades i personliga intervjuer med Björn Lundberg, planarkitekt SBK och Hans-Inge Sjögren (S), KSO, båda Falkenberg.

²¹⁶ Motionen (KF § 108/1994) från ledamöter från V och MP bifölls av KF år 1994. Sveriges ekokommuner är en ideell förening vars stadgar anger att man som ekokommun ska "främja utvecklingen mot ett mer kretsloppsanpassat samhälle".

första ekohandlingsprogram på grund av att flertalet fullmäktigepartier vid en remissrunda ställde sig bakom detta.²¹⁷

I vissa delprocesser, parallella med de i Falkenberg i vilka tjänstemännen där gav vindkraften en plats och framkom med förslag att bygga ut densamma, har tjänstemännen i Halmstad valt att göra det motsatta: inte omtalat vindkraften eller kommit med utbyggnadsförslag. Den första vindkraftmotionen besvarade Energiverket negativt varpå man i arbetet med den andra dock angav att en arbetsgrupp borde tillsättas för att utreda frågan om att resa ett verk i kommunen. Den första energiplanen och det första ekohandlingsprogrammet kan också tjäna som exempel. I energiplanen omnämndes som sagt vindkraften, men i negativ bemärkelse. I förslaget till ekohandlingsprogram nämndes inte vindkraften förrän partigrupperna uttryckligen önskade det. Slutligen utarbetade SBK i Halmstad delöversiktsplaner i början av 1990-talet, precis som SBK i Falkenberg. Inte heller i dessa delöversiktsplaner omnämndes vindkraften.²¹⁸

I senare delar av policyprocessen, i tre olika delprocesser, har tjänstemännen i Halmstad lyft fram vindkraftfrågan på eget initiativ. Men skrivningarna i deras förslag har då varit försiktiga och handlat om att kommunen ska "medverka till" eller "aktivt verka för" att en utbyggnad ska komma till stånd. Tjänstemännens förslag i dessa processer har också föregåtts av beslut i andra delprocesser. I energiplan 2000 angavs att vindkraftutbyggnaden i kommunen skulle öka, ett förslag som relaterade tillbaka till kommunens antagna ekohandlingsprogram.²¹⁹ I kommunens andra ekohandlingsprogram, som hänvisade till kommunens redan antagna ekohandlingsprogram, angavs som mål att kommunen skulle medverka till att vindkraftverk uppfördes.²²⁰ I den ener-

²¹⁷ Det framgår då man jämför de olika versionerna av förslagen till ekohandlingsprogram (i dnr 96/SK0109) med varandra och av partigruppernas remissvar i samma akt.

²¹⁸ Mellan 1991 och 1995 utarbetades fyra sådana delöversiktsplaner. Vindkraften omnämndes inte i någon av dem.

²¹⁹ Stadskontoret Halmstad 99-02-04, "Energiplan för Halmstads kommun 2000", dnr SK97/105, KS2000/0330.

²²⁰ Stadskontoret Halmstad 03-01-13, "Förslag till ekohandlingsplan för Halmstads kommun perioden 2003-2006", dnr KS2001/0172.

giplan som antogs år 2006 refererade man till ekohandlingsprogrammet från 2003 då man angav att kommunen skulle aktivt verka för att vindkraftverk uppfördes i kommunen/regionen.²²¹ Det har i dessa delprocesser alltså varken varit frågan om initiativ till utbyggnad i kommunal regi eller om initiativ som på något sätt var nya.

Tjänstemännen i Halmstad har under den studerade tidsperioden inte tagit några initiativ till faktiska utbyggnadsprojekt. Sådana diskussioner har dock vid åtminstone två tillfällen förekommit på tjänstemannanivå. För det första fick Energiverkets chefsingenjör under mitten av 1990-talet ett brev från en kollega till vilket bifogades en artikel ur tidningen "Svensk vindkraft". Brevet bestod av en fråga: "Vore inte det här något för oss?"²²² Chefsingenjören blev intresserad av artikeln och den uppfinning den behandlade, nämligen vertikalaxlade vindkraftverk. Av arkivhandlingar framgår att han samtalade med bland annat den företagare som importerade kraftverken till Sverige.²²³ Han valde dock att inte gå vidare med frågan, bland annat därför att han ansåg att projektet politiskt sett var ogenomförbart i Halmstad.²²⁴

För det andra påbörjade Energiverket då Elvira hade uppförts ett arbete som gick ut på att uppföra ännu ett vindkraftverk i kommunen. Det anslag Energiverket hade fått för att uppföra Elvira hade nämligen inte förbrukats eftersom Elvira sålts av som andelsverk. Ett förvaltningsövergripande möte hölls på Energiverket under 1996. Syftet var att lägga upp en strategi för att bygga ännu ett vindkraftverk i kommunen, i hamnen.²²⁵ Planerna realiserades dock aldrig eftersom tjänstemännen på grund av Försvarmaktens invändningar valde att lägga

²²¹ Stadskontoret Halmstad 03-09-10, "Revidering av energi- och värmeplan för Halmstads kommun", dnr KS2003/0504.

²²² Odaterat brev ur Elverksstyrelsens handlingar, F14:48-49. Artikeln i "Svensk vindkraft" publicerades under år 1994.

²²³ Odaterade anteckningar ur Elverksstyrelsens handlingar, F14:48-49.

²²⁴ Personlig intervju Sven-Erik Johansson, chefsingenjör Energiverket Halmstad.

²²⁵ SBK Halmstad 96-03-20, "Minnesanteckningar från möte om vindkraftverk i Halmstads hamn", inget dnr. Medverkade på mötet gjorde tjänstemän från Energiverket, SBK och byggnadskontoret.

projektet i malpåse.²²⁶ Inget av dessa två projekt diskuterades enligt de inblandade tjänstemännen med någon politiker.

Avslutningsvis har tjänstemännen i Halmstad tagit initiativ till processer vilka syftat till att reglera vindkraftutbyggnaden i kommunen. Det skedde i samband med framtagandet av översiktsplanerna för vindkraft, vilka antogs 2000 respektive 2009. Båda dessa initierades av kommunens stadsbyggnadskontor.²²⁷ Det primära syftet med delöversiktsplanerna var enligt intervjuade tjänstemän på SBK, och enligt SBK:s förfrågningar om ett uppdrag, att upprätta ett regelverk för att kunna bedöma bygglovsansökningar, d.v.s. att skapa reglering för vindkraftens utbyggnad i kommunen.²²⁸ Båda planerna hade sin bakgrund bland annat i det faktum att ett ökat antal ansökningar om att bygga vindkraft hade inkommit till kommunen, vilka SBK bedömde att man inte kunde hantera i avsaknad av övergripande planering.²²⁹

Det fortsatta agendasättandet

Jämförelserna av tjänstemännen de två kommunerna vad gäller det kontinuerliga agendasättandet visar på skillnader i två avseenden. Tjänstemännen i Falkenberg bidrar i annan utsträckning än och på andra sätt än tjänstemännen i Halmstad. Tjänstemännen i Falkenberg har genom hela policyprocessen regelbundet bidragit till att lyfta vind-

²²⁶ Personlig intervju Sven-Erik Johansson, chefsingenjör Energiverket Halmstad.

²²⁷ I båda fallen efterfrågade SBK ett uppdrag att utarbeta en fördjupad översiktsplan (FÖP). FÖP 2000: tjänsteskrivelse vid KSAU § 249/1998; personliga intervjuer Erik Lönnerholm, planarkitekt; Olle Olin, planarkitekt; Sven Palmkvist, stadsbyggnadschef, alla SBK Halmstad. FÖP 2009: tjänsteskrivelse Stadskontoret 07-03-12: "Synpunkter på länsstyrelsens förslag till översyn av riksintresseområdena för vindkraft", dnr KS 2007/0155; KBU § 29/2007; KS § 126/2007; personlig intervju Louise Heimler, planarkitekt Stadskontoret.

²²⁸ Detta framfördes av de intervjupersoner som nämns i föregående not samt framgår av tjänsteskrivelserna i vilka uppdragen efterfrågades och andra handlingar. FÖP 2000: SBK Halmstad, "Översiktsplan för vindkraft i Halmstads kommun", antagandehandling februari 2000, dnr SK98/229. FÖP 2009: Samordningsgruppen Halmstad 07-05-30, "Uppdragsbeskrivning", dnr 2007/00338.

²²⁹ Även detta framfördes av de intervjupersoner som nämns i noten ovan samt framgår av tjänsteskrivelserna i vilka uppdragen efterfrågades.

kraftfrågan till dagordningen och tagit initiativ som har gynnat vindkraften. Tjänstemännen i Halmstad har i mindre utsträckning bidragit till att sätta frågan på agendan och deras initiativ handlar mera sällan om att gynna vindkraftutbyggnaden i kommunen.

Många av de studerade delprocesserna i Falkenberg har initierats av tjänstemännen. Därutöver har tjänstemännen i Falkenberg tagit initiativ av många olika slag: de har initierat processer som handlar om att skapa möjligheter att bygga vindkraft (lokaliseringsutredningen om vindkraft till havs); de har lyft fram vindkraften i processer som berör vindkraften indirekt (i miljöplaner, översiktsplaner och energiplaner) och därmed gett den en plats på agendan; de har tagit initiativ till specifika vindkraftprojekt (den fortsatta utbyggnaden i Lövstaviken 1991 respektive uppgraderingen 1998). Slutligen har de också tagit initiativ till att skapa reglering i vindkraftfrågan (utbyggnadsstrategin).

Det enda initiativ som tjänstemännen i Halmstad tog under de första två tredjedelarna av policyprocessen för vindkraft var att anordna en studieresa med vindkraften i fokus. Under denna tid lyfte de inte fram vindkraften i processer som indirekt berörde frågan (energiplan 1991, ekohandlingsprogram 1996). Det var först i och med energiplan 2000 som tjänstemännen i Halmstad valde att egenhändigt lyfta fram vindkraften i processer som berörde vindkraften indirekt. Så skedde också i ekohandlingsprogram 2003 respektive i energiplan 2006. Men skrivningarna om vindkraften i dessa underlag var återhållsamma och vindkraften fick heller inte det utrymme i dessa underlag som den hade fått i Falkenbergs motsvarande planer och program. Dessutom byggde vart och ett av initiativen åtminstone delvis på beslut som redan hade fattats i tidigare delprocesser.

Tjänstemännen i Halmstad har under den studerade tidsperioden, till skillnad från de i Falkenberg, inte tagit några initiativ till faktiska vindkraftprojekt. Även om sådana projekt vid åtminstone två tillfällen har diskuterats på tjänstemannanivå har de inte kommit längre än till idéstadiet. De har heller inte initierat processer som handlar om att skapa möjligheter för att bygga ut vindkraften. Däremot har de tagit initiativ till reglering av vindkraftutbyggnaden i kommunen. De båda översiktsplaner för vindkraft som Halmstads kommun har antagit initierades av

tjänstemännen, som i sitt arbete valde att fokusera på att utarbeta regler och riktlinjer för vindkraftens utbyggnad.

Sammantaget bidrar tjänstemännen i Falkenberg i större utsträckning än de i Halmstad både till att vindkraftfrågan inledningsvis får en plats på den politiska agendan och till att den förblir en aktuell fråga på samma agenda. Tjänstemännen i de två kommunerna bidrar olika mycket i maktens andra dimension och de bidrar på olika sätt. I Falkenberg bidrar tjänstemännen också i större omfattning än politikerna i maktens andra dimension. Initiativen kommer där som regel från tjänstemännen. I Halmstad är situationen den omvända, men det är representanter för kommunens mindre partier och inte ledande politiker som tar de initiativ som kommer från politiskt håll.

Maktens första dimension – besluten

Maktens första dimension handlar om att påverka beslut. Aktörer kan ha inflytande som en effekt av att de verkar för, eller emot, vissa beslut. Beslut är också centrala delar av policyprocesser i det att policy består av beslut och handlingar. Det är tjänstemännens beslutsunderlag och deras förslag till beslut som står i centrum i detta avsnitt. Tjänstemän har potentiellt inflytande i maktens första dimension i den utsträckning de bidrar till beslutsfattandet i policyprocesserna genom att bereda besluten. Beredningsansvaret i svenska kommuner tillkommer som regel förvaltningen varför resultatet att tjänstemännen i de båda kommunerna har potentiell makt i den första dimensionen är föga överraskande. Att så är fallet konstateras redan inledningsvis i detta avsnitt varpå resten av texten ägnas åt att jämföra hur tjänstemännen i de båda kommunerna bidrar till policyprocessen i maktens första dimension.

Som förväntat har tjänstemännen i båda kommunerna ansvarat för beredningsarbetet i de processer som har studerats. I detta ansvar har ingått ta fram beslutsunderlag och att presentera förslag till beslut. Ett citat från en KSO i Halmstad sammanfattar vad alla intervjupersoner är ense om, att tjänstemännen bereder ärenden, planer och program utan närmare politisk inblandning. Den fråga som ställdes gällde en översiktsplan och vilket ansvar som lämnades till tjänstemännen att bereda:

Alltså det var med den planen som alla andra, vi lämnar all beredning till tjänstemännen.²³⁰

Tjänstemännen i de två kommunerna har i sina beslutsunderlag avgett förslag till beslut som är av relevans för kommunernas vindkraftpolicies. Denna likhet och andra, samt skillnader mellan kommunerna, beskrivs vidare nedan med hjälp av olika parallella delprocesser.

Redan i policyprocessens inledning, vilket framgått ovan, förordade och föreslog tjänstemän i Falkenberg en storskalig vindkraftutbyggnad i egen regi i sina underlag. Ett exempel utgör det yttrande som energiverkschefen författade som ett svar på Utvecklingsfondens brev i mitten av 1980-talet. Energiverkschefen argumenterade i sitt yttrande för att vindkraftverk skulle uppföras i kommunen, både på land och till havs.²³¹ Detta trots att Utvecklingsfonden i sitt brev framförde vissa varningar och angav att projektet ”befinner sig i sin linda [och] har något av pionjäranda över sig” varför mottagaren uppmanades att ta sig ”en ordentlig funderare”.²³² Projektet handlade som sagt om en prototyp till ett vindkraftverk, som aldrig hade uppförts i full skala.

I en samtida process i Halmstad förordade kommunens Energiverk i sitt yttrande med anledning av den första vindkraftmotionen att kommunen inte borde engagera sig i någon vindkraftsatsning.²³³ Inte heller då Energiverket i Halmstad tog fram ett förslag till kommunens första energiplan föreslogs någon vindkraftsatsning eller presenterades i beslutsunderlaget några argument som kunde motivera en sådan satsning.²³⁴ Då Energiverket i Falkenberg tog fram ett förslag till kommunens första energiplan argumenterade man för och föreslog man en storskalig vindkraftutbyggnad i kommunal regi som skulle påbörjas

²³⁰ Personlig intervju Bengt Ekberg (S), KSO Halmstad.

²³¹ Tjänsteskrivelse Falkenbergs Energiverk 86-04-02, dnr 263/86.

²³² Utvecklingsfondens brev 86-02-04 ”Vindenergiprojekt”, dnr 263/86.

²³³ Energiverket Halmstad 86-10-09, ”Yttrande över motion om kommunalt försök med vindenergi”, dnr 1986.538.

²³⁴ Energiverket Halmstad, ”Förslag till energiplan för Halmstads kommun 1986”, dnr 1987.895.

omgående.²³⁵ Denna skillnad: att tjänstemän i Falkenberg i sina beslutsunderlag förordar vindkraftutbyggnad och avger förslag i denna riktning och att deras motsvarigheter i Halmstad varken förordar eller avger förslag om vindkraftutbyggnad, går igenom i flertalet processer som är parallella i de båda kommunerna.

I mitten av 1990-talet utarbetade de två kommunerna exempelvis varsitt ekohandlingsprogram. I underlaget till Falkenbergs första ekohandlingsprogram från 1996 föreslog den handläggande tjänstemannen på miljöförvaltningen en storskalig vindkraftutbyggnad i kommunal regi.²³⁶ I den första versionen av underlaget till Halmstads ekohandlingsprogram fanns inga förslag alls om vindkraftutbyggnad i kommunen. Ingen sådan satsning förordades heller i underlaget.²³⁷

Även i slutet av de studerade tidsperioderna återkommer denna skillnad, vilket illustreras av de energiplaner som de båda kommunerna antog år 2000. Detta var respektive kommuns andra energiplan. I förslaget till Falkenbergs andra energiplan förordade och föreslog den ansvarige tjänstemannen på Stadskontoret en kommunal vindkraftutbyggnad motsvarande 120 GWh/år.²³⁸ I förslaget från Stadskontoret i Halmstad förordades ingen vindkraftutbyggnad men föreslogs att en ökad satsning på vindkraft skulle ske, vars storlek inte specificerades. Det angavs heller inte heller hur denna ökade satsning skulle åstadkommas eller vem som skulle ansvara för den.²³⁹

Halmstad antog ett nytt ekohandlingsprogram år 2003 och en ny energiplan år 2006. Inte heller i underlagen till dessa argumenterade tjänstemännen för eller föreslog de någon vindkraftutbyggnad i kommunal regi. I det förstnämnda angavs att mängden vindkraftproducerad

²³⁵ Energiverket Falkenberg, "Förslag till energiplan för Falkenbergs kommun 1986", dnr 55-85.

²³⁶ Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen Falkenberg, "Förslag till miljö- och kretsloppsprogram, juni 95", dnr 94-0566.

²³⁷ Stadskontoret Halmstad, "Ekokommunen Halmstad, Handlingsprogram, arbetsmaterial 96-03-27", dnr 96/SK0109.

²³⁸ Stadskontoret Falkenberg 99-08-30, "Förslag till energiplan 2000-2005", dnr 98-0226.

²³⁹ Stadskontoret Halmstad 99-02-04 "Energiplan för Halmstads kommun 2000", dnr SK97/105, KS2000/0330.

el i kommunen skulle öka till 15 GWh/år, vilket motsvarade elen från tre vindkraftverk, som enligt underlaget skulle uppföras av andra än kommunen.²⁴⁰ I förslaget till kommunens tredje energiplan angavs att kommunen skulle ”aktivt verka för” att vindkraftverk uppfördes i kommunen eller regionen, främst genom att hjälpa intresserade aktörer att hitta lämplig mark.²⁴¹

Tjänstemännen i båda kommunerna har varit aktiva i maktens första dimension i det att de utarbetat beslutsunderlag och avgett beslutsförslag som rör vindkraften. Det finns skillnader mellan hur deras beslutsunderlag och förslag utformas. Tjänstemännen i Falkenberg har regelmässigt, i processer av olika slag och genom hela policyprocessen, förordat och avgett förslag om storskalig vindkraftutbyggnad i kommunal regi. Underlag av detta slag, som har möjliggjort en vindkraftutbyggnad i kommunen, har kommit från olika tjänstemän på olika förvaltningar i olika skeden av policyprocessen. Under policyprocessens inledande 15 år varken avgav tjänstemännen i Halmstad några förslag om vindkraftutbyggnad eller förordade de sådana satsningar. Som längst i positiv inställning gick Energiverket i svaret på den andra vindkraftmotionen då man angav att en arbetsgrupp borde tillsättas att utreda hurvida kommunen skulle anskaffa ett vindkraftverk. Senare i processen, från och med energiplan 2000, har tjänstemännen i Halmstad avgett förslag om vindkraftutbyggnad. Beslutsunderlagen i denna med flera processer har omfattat förslag om en småskalig vindkraftutbyggnad i andras regi. Men inte heller i dessa senare delprocesser har tjänstemännen i Halmstad förordat någon vindkraftutbyggnad, de argumenterade inte för förslagen som i stället stod för sig själva i underlagen.

Sammanslaget har tjänstemännen i båda kommunerna bidragit till policyprocessen i maktens första dimension vilket ger dem potentiell makt över de politiska besluten i vindkraftfrågan. De har dock utformat sina bidrag på olika sätt. Tjänstemännen i Falkenberg, till skillnad från de i Halmstad, har i maktens första dimension bidragit så att en

²⁴⁰ Stadskontoret Halmstad 03-01-13, ”Förslag till ekohandlingsprogram för Halmstads kommun perioden 2003-2006”, dnr KS2001/0172.

²⁴¹ Stadskontoret Halmstad 05-11-28, ”Förslag till energistrategi för Halmstads kommun 2007-2010”, dnr KS2003/0504.

storskalig vindkraftutbyggnad i kommunen, i kommunal regi, har möjliggjorts.

Maktens tredje dimension – kontexterna

Maktens tredje dimension handlar om att påverka agendor och beslut indirekt, genom att påverka hur andra aktörer tänker om, uppfattar och definierar verkligheten. Denna maktdimension relaterar inte direkt till specifika policyprocesser utan till den kontext inom vilken dessa processer utspelas och benämns här kontextuell makt. I avhandlingen studeras två aspekter av kontextuell makt: hur problem konstrueras och lösningar framställs. Att konstruera problem och framställa lösningar är två exempel på inramning, en aktivitet vars syfte är att få vissa policyalternativ att framstå som rimliga eller bättre än andra. Att konstruera problem handlar både om att framhålla otillfredsställande sakförhållanden som kräver åtgärder, och om att definiera vilken slags problem det problem som är för handen egentligen är. Framställandet av lösningar handlar om hur aktörer genom beskrivningar och argument kan få vissa policyalternativ att framstå som bättre än andra. I det nedanstående beskrivs hur tjänstemännen i sina beslutsunderlag har konstruerat problem som relaterar till vindkraftfrågan och hur de har framställt vindkraften som lösning.

De nedanstående beskrivningarna av de problemkonstruktioner som framkommit i tjänstemännens beslutsunderlag härrör i första hand från tjänstemännens förslag till energiplaner. Det är nämligen främst i dessa som en diskussion har förekommit om vilken slags energipolitiskt problem de båda kommunerna står inför. I den ringa utsträckning det har diskuterats i andra dokument vilken slags problem energipolitiken innebär avviker problemkonstruktionerna i dessa dokument inte från de som framkommer i underlagen till energiplanerna. De framställningar av vindkraften som lösning som tjänstemännen har medverkat till återfinns i ett bredare spektrum av dokument. För- och nackdelar med samt beskrivningar av vindkraften återkommer i många olika slags handlingar som tjänstemännen har framställt. Exempelen i det andra avsnittet kommer därför inte enbart från de processer som rör energiplaner.

I det här avsnittet används inte intervjuutsagor utan enbart dokument. Det är ett medvetet val gjort i syfte att försöka upptäcka de problemkonstruktioner och den inramning som tjänstemännen har medverkat till. Dessa fenomen är sannolikt svåra att redogöra för i efterhand i en intervjusituation. Dokumenten kommer här väl till pass eftersom de författades i en specifik tid och inte har ändrats sedan de skrevs. De dokument som citeras ur är också centrala i det att de de facto har utgjort underlag för politiska beslut.

Problemkonstruktioner på energiområdet

I detta avsnitt får kommunernas första energiplaner än en gång tjäna som exempel. I de förslag till energiplaner som togs fram i de båda kommunerna under 1980-talet återfinns för första gången i det studerade materialet problemkonstruktioner av relevans för vindkraften. Det var i stora delar samma sakförhållande som lyftes fram i de båda kommunernas förslag till energiplaner. I både Halmstads och Falkenbergs förslag till energiplaner angavs att samhället har ett omfattande energi-behov och att den energi som behövs, mot bakgrund av kärnkraftens avvecklande och behovet att reducera oljeberoendet, måste produceras på andra sätt än tidigare. Det framhölls också i båda förslagen att de svenska kommunerna hade ett stort ansvar i energifrågan, varför det i båda förslagen också konstaterades att den egna kommunen borde agera på energitillförselområdet och producera energi.²⁴² Detta sätt att förhålla sig till energifrågan har inte förändrats i någon av kommunerna över tid utan har upprepats även i senare energiplaner.

Så långt framhölls samma sakförhållanden i de båda förslagen: kärnkraften skulle avvecklas, oljeberoendet avskaffas och kommunerna hade ett ansvar att producera energi. Förslagen skiljde sig däremot åt när det gäller beskrivningarna av vad som borde känneteckna denna energiproduktion. I Falkenbergs förslag till energiplan betonades att all energiproduktion påverkar miljön negativt och framhölls att utmaningen var

²⁴² Energiverket Falkenberg, "Förslag till energiplan för Falkenbergs kommun 1986", dnr 55-85. Energiverket Halmstad, "Förslag till energiplan för Halmstads kommun 1986", dnr 1987.895.

att producera energi med så liten miljöpåverkan som möjligt. Olika energiformers miljöpåverkan angavs i förslaget vara av central vikt vid en bedömning av dem. Alla förslag om energiproduktion som presenterades i planen syftade till att öka mängden förnybar energi i kommunen. I planen utreddes också en lång rad sätt att producera energi, däribland sol, vind, vatten, energigrödor och biobränsleddad fjärrvärme vilka sades kunna komplettera varandra.²⁴³ Det energipolitiska problemet som konstruerades i förslaget till Falkenbergs första energiplan var i första hand ett miljöproblem.

I Halmstads förslag till energiplan var det inte energiproduktionens miljöstörande effekter som stod i centrum utan i stället hur man på ett så effektivt och billigt sätt som möjligt skulle kunna framställa stora mängder elenergi. Enligt förslaget till plan fanns endast två möjliga lösningar på detta problem:

Det [kommer framöver] att finnas ett betydande elbehov som vid kärnkraftsavvecklingen endast kan tillgodoses med vattenkraft eller fastbränsleddade kraftverk.²⁴⁴

Kommunen hade inga möjligheter att bygga ut vattenkraften varför planförslaget till mycket stor del handlade om hur, när och var kommunen skulle bygga fastbränsleddade kraftverk och vilka bränslen som skulle användas i dessa. Den utredande delen av förslaget fokuserade på två saker: vilken tillgång det fanns på olika bränslen i närområdet och vilka kostnader dessa bränslen var förknippade med. De olika bränslenas miljöeffekter diskuterades inte, i stället angavs att det bränsle borde väljas som var billigast:

De flesta fjärrvärmeverk har idag möjlighet att använda flera energislag. Det blir då de aktuella kostnaderna som avgör vilket energislag som används.²⁴⁵

²⁴³ Se den första referensen i not 242.

²⁴⁴ Se den andra referensen i not 242.

²⁴⁵ Ibid.

Miljöfrågan var inte helt frånvarande i Halmstads första förslag till energiplan. De åtgärder som diskuterades för att minska energiproduktionens miljöbelastning handlade dock inte om olika energikällor utan om hur utsläppen i kraftverken skulle kunna bli renare:

Frågor som rör miljö och hälsa intar en central plats i energipolitiken. Åtgärder för införande av miljövänlig förbränningsteknik liksom specifika åtgärder för att minska försurningen och utsläppen av tungmetaller är mycket angelägna.²⁴⁶

Det gjordes alltså kopplingar mellan energi och miljö i förslaget till plan men inom ramen för fjärrvärmens som vald lösning och enbart på utsläppssidan. De olika bränsleslagens miljöeffekter diskuterades som sagt inte alls, valet av bränsle framhölls i stället vara avhängigt av tillgång och kostnad. Det problem som konstrueras i förslaget är som jag tolkar det inte ett problem som handlar om miljö, utan ett ekonomiskt problem som handlar om hur man ska kunna framställa energi i stor skala till låg kostnad.

De båda kommunerna antog varsin ny energiplan år 2000. I förslagen som föregick dessa återkom i stort sett samma problemkonstruktioner som i de tidigare. En skillnad var att tjänstemännen i sina underlag tydligare uppmärksammade riksdagens mål på energiområdet. Utöver de redan existerande sakförhållandena framhölls i de båda underlagen ett nytt, nämligen att riksdagen hade beslutat om att energisystemet skulle ställas om till förnybar energiproduktion, vilket man som kommun hade att rätta sig efter.²⁴⁷

Tjänstemännen i Falkenberg fokuserade även denna gång på miljövänlig energiproduktion i sitt beslutsunderlag. I det nya förslaget hänvisades till energiplanen från 1986 och angavs att de högt ställda målen i denna vad avsåg förnybar och miljövänlig energiproduktion inte hade uppnåtts. Men det var enligt förslaget ingen anledning att ge upp utan målet borde enligt förslaget fortsatt vara att markant öka den i kom-

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Stadskontoret Falkenberg 99-08-30, "Förslag till energiplan 2000-2005", dnr 98-0226. Stadskontoret Halmstad 99-02-04 "Energiplan för Halmstads kommun 2000", dnr SK97/105, KS2000/0330.

munen producerade förnybara energin ”i syfte att fossila bränslen och kärnkraftsproducerad el” skulle minska. Den vision som lanserades i förslaget angav att kommunen inom en snar framtid skulle basera hela sin energiförsörjning på förnybara resurser: i första hand biobränslen, vind-, vatten-, och solkraft.²⁴⁸ Även i detta underlag konstruerades ett energipolitiskt problem som handlade om att framställa energi med minsta möjliga negativa miljöpåverkan.

I Halmstad betonades miljöfrågorna i förslaget till ny energiplan mera än de hade gjort i det tidigare förslaget. I beslutsunderlaget angavs att ett överordnat mål för kommunen var ”ett bärkraftigt energisystem och en långsiktigt hållbar utveckling”, ett mål som hade slagits fast i kommunens ekohandlingsprogram från 1996. Också i det nya förslaget låg koncentrationen på fjärrvärmens men nu diskuterades till skillnad från i det äldre förslaget olika bränslens miljöeffekter. Precis som i det äldre förslaget slogs i det nya fast att storskalighet var viktigt. Ungefär halva förslaget till energiplan handlade om den nya fjärrvärmeanläggning som skulle uppföras och om dess konsekvenser för miljön.²⁴⁹ Det problem som konstruerades i Halmstads andra energiplan handlade om att storskaligt framställa billig energi, som i andra hand också gärna fick vara miljövänlig.

Även denna gång uppmärksammades i de båda kommunerna samma sakförhållanden: gamla energikällor skulle ersättas av nya, ett riksdagsbeslut med denna innebörd förelåg och kommunerna hade ett ansvar att producera energi. Det ger att tjänstemännen i båda kommunerna har bidragit till policyprocessen i maktens tredje dimension då de har framhållit sakförhållanden som kräver åtgärder och genom sina underlag har medverkat till att definiera vilken slags problem det problem som är för handen egentligen är. Detta ger dem potentiell makt i den tredje dimensionen.

Den primära skillnaden mellan de två kommunerna, givet mina tolkningar, är att tjänstemännen i de båda kommunerna har konstruerat olika energipolitiska problem i sina beslutsunderlag. I Falkenberg har det energipolitiska problemet i första hand framställts som ett miljö-

²⁴⁸ Se den första referensen i not 247.

²⁴⁹ Se den andra referensen i not 247.

problem. I Halmstad har tjänstemännen i stället konstruerat ett problem som i första hand handlar om ekonomi. I Halmstad skedde mot slutet av policyprocessen visserligen en förskjutning sådan att energi och miljö som problemområden kopplas ihop i större utsträckning än i processens inledning. Men genom hela policyprocessen, sett till problemkonstruktioner, har energiproduktionens miljökonsekvenser kommit i andra hand i Halmstad medan har storskalighet och ekonomi har varit sekundära i Falkenberg.

Vindkraften som policyalternativ

Genom det sätt på vilket olika lösningar framställs kan olika policyalternativ framstå mer eller mindre goda val givet det problem som är för handen. I det nedanstående redovisas hur tjänstemännen i de båda kommunerna har framställt vindkraften i kommunernas policyprocesser. Precis som föregående avsnitt hämtas exemplen i så stor utsträckning som möjligt från parallella delprocesser, enbart från dokument men inte enbart från arbetet med kommunernas energiplaner.

Redan i policyprocessens inledning framställde tjänstemännen i Falkenberg vindkraften i mycket positiva ordalag, som ett gott policyalternativ. I förslaget till den första energiplanen angavs som redovisats ovan att vindkraften hade stor potential, var en teknik som började bli väl känd och låg på gränsen till lönsamhet. Vidare framhölls i förslaget att vindkraften var en för kommunen möjlig energikälla och att kommunen kunde bli Sveriges vindkraftcentrum. I det samtida förslaget till energiplan i Halmstad angavs jämförelsevis om vindkraften att den väntade på sitt genombrott, att några tillgångstal inte kunde anges samt det i vindkraftprojekt ofta uppstod konflikter med andra intressen.²⁵⁰

I ett med dessa energiplaner samtida förslag till motionssvar på den första vindkraftmotionen beskrev Energiverket i Halmstad vindkraften på ett liknande sätt och satte man den dessutom i motsatsställning till fjärrvärmes, till vindkraftens nackdel. Bland annat angavs att vindkraften var behäftad med kostnader som var svåra att beräkna samt att det av ekonomiska skäl var bättre att bygga ut mottryckskraft än vind-

²⁵⁰ Se referenser i not 242.

kraft.²⁵¹ Också i Falkenbergs energiplaneförslag ställdes vindkraften i relation till andra energikällor men då påpekades att vindkraften med flera energikällor kunde komplettera varandra.

I slutet av 1980-talet yttrade sig SBK i respektive kommun över den statliga vindkraftutredningen. Vindkraftutredningen syftade bland annat till att peka ut platser lämpliga för lokalisering av vindkraftverk.²⁵² SBK i Falkenberg framförde följande i sitt förslag till remissvar:

Vindkraften är en ur allmänt miljömässiga synpunkter tilltalande energiform utan avfallsproblem o dyl. Eftersom kärnkraften i framtiden avvecklas måste alternativa energiformer skapas. Mot denna bakgrund bör tillvidare en positiv inställning förutsättningslöst råda för att pröva nya energiformer.²⁵³

SBK i Falkenberg var kritiska mot flera av de områden vilka vindkraftutredningen pekade ut som lämpliga för vindkraft, men vindkraften som sådan framställdes som en god energiform.

På SBK i Halmstad var tongångarna något annorlunda. Tjänstemännen där yttrade sig inte om vindkraften som sådan. Däremot uttalade man sig om möjligheterna att uppföra landbaserade verk i kommunen:

Rent allmänt kan sägas att svårigheterna att inpassa en landbaserad utbyggnad till kustzonens spridda bebyggelse och unika natur-, kultur- och friluftsvärden skulle bli mycket stora.²⁵⁴

Vid denna tid var det endast landets kustzoner som var aktuella för vindkraftutbyggnad eftersom det enligt vindkarteringarna var där det blåste. SBK:s svar visar sålunda på att de ansåg att det knappast var möjligt att alls uppföra vindkraftverk i kommunen vid denna tid.

De båda kommunerna antog som redan framgått varsin ny energiplan år 2000. Också i de underlag som föregick dessa fanns skillnader med avseende på hur vindkraften framställdes. I det förslag till ny

²⁵¹ Energiverket Halmstad 86-10-09, "Yttrande över motion om kommunalt försök med vindenergi", dnr 1986.538.

²⁵² SOU 1988:32 "Läge för vindkraft".

²⁵³ Tjänsteskrivelse SBK Falkenberg 88-03-02, dnr 263/86.

²⁵⁴ Tjänsteskrivelse SBK Halmstad 88-12-28, dnr 1988.736.

energiplan som utarbetades av Stadskontoret i Falkenberg beskrevs vindkraften som ett bra policyalternativ och som en möjlig och önskvärd lösning på kommunens energipolitiska problem.²⁵⁵

I det parallella förslaget till ny energiplan i Halmstad angavs som ett mål att en ökad satsning på vindkraft skulle ske. Till skillnad från vad som gällde för de andra mål som återfinns i underlaget angavs dock inga skäl eller argument för en sådan satsning. Utöver skrivningen om att en ökad satsning på vindkraft skulle ske nämndes vindkraften bara på ytterligare två platser i förslaget: dels angavs att utvecklingen på vindbruksområdet skulle följas noggrant ”och anläggningar realiseras i den takt som staten ger ekonomiska villkor för”, dels att vindkraftens bidrag till kommunens energibalans alltid skulle vara begränsat, ”även vid en kraftig utbyggnad”.²⁵⁶ Vindkraften fick alltså en plats i förslaget men den framställdes som ett mindre bra policyalternativ.

Detta sätt att förhålla sig till vindkraften återfanns redan i underlaget till Halmstad kommuns ekohandlingsprogram från 1996, samt uppreddes i de underlag som föregick ekohandlingsprogrammet från 2003. I förslagen som föregick dessa program angavs som mål att kommunen skulle medverka till att vindkraftverk uppfördes i kommunen. Men varken 1996 eller 2003 framförde tjänstemännen några som helst beskrivningar av vindkraften eller några argument för eller emot en vindkraftutbyggnad i kommunen.²⁵⁷ Någon inramning av vindkraften som fenomen skedde alltså inte i underlagen till ekohandlingsprogram.

Detta om energiplaner och ekohandlingsprogram; de sista exemplen på hur vindkraftfrågan har framställts av tjänstemännen i de båda kommunerna hämtas från delprocesser som rör översiktsplaner. När Halmstad i slutet av 1990-talet skulle utarbeta sin första delöversiktsplan för vindkraft hänvisade tjänstemännen i sina underlag till det mål som hade angetts i kommunens ekohandlingsprogram från 1996 och till riksdagens energipolitiska beslut. I ekohandlingsprogrammet hade

²⁵⁵ Se den första referensen i not 247.

²⁵⁶ Se den andra referensen i not 247.

²⁵⁷ Stadskontoret Halmstad 97-05-21, ”Handlingsprogram för ekokommunen Halmstad”, dnr 96/SK0109; Stadskontoret Halmstad 04-07-09, ”Ekohandlingsplan för Halmstads kommun 2004-2007”, dnr KS 2003/0467.

angetts att kommunen skulle medverka till tre vindkraftverk och i underlaget till översiktsplanen angavs att denna låg i linje med ekohandlingsprogrammet. Vidare angavs att det låg i linje med riksdagens mål om vindkraftutbyggnad att planera för vindkraftutbyggnad på det sätt som skedde i och med översiktsplanen. Underlagen i översiktsplanarbetet var i övrigt neutrala i relation till vindkraften: egentligen framfördes i dem inga argument som talade för eller emot vindkraften som sådan, det vill säga vindkraften framställdes varken som ett bra eller ett dåligt policyalternativ i dessa underlag.²⁵⁸

Första gången vindkraften omnämndes i en översiktsplan i Falkenberg var då SBK i början av 1990-talet presenterade tre delöversiktsplaner varav två omfattade områden lämpliga för vindkraft.²⁵⁹ I ett av underlagen till en av dessa delöversiktsplaner diskuterades vindkraftens för- och nackdelar. Då framhölls att en utbyggnad av vindkraften kunde leda till bullerstörningar, att vindkraftverk påverkade landskapsbilden, men också att vindkraften ”oaktat detta kan tillskrivas många andra fördelar främst ur miljösynpunkt (energiproduktion utan föroreningar m m)”.²⁶⁰ Dessutom uppgavs det att vindkraftverk inte nödvändigtvis påverkade landskapsbilden negativt utan att de kunde ge ”intressanta visuella upplevelser i landskapet”.²⁶¹ I ett annat av dessa underlag angavs att en vindkraftpark i anslutning till motorvägen till och med kunde ”innebära ett ’signum’ för Falkenbergs kommun”.²⁶²

I underlaget till en senare delöversiktsplan, som utarbetades samtidigt som delöversiktsplanen för vindkraft i Halmstad, det vill säga i slutet av

²⁵⁸ SBK Halmstad, ”Översiktsplan för vindkraft i Halmstads kommun” samråds-handling juni 1998; utställningshandling februari 1999; antagandehandling februari 2000, dnr SK98/229.

²⁵⁹ SBK Falkenberg, ”Delöversiktsplan södra kustbygden”, antagandehandling mars 1994, dnr 91-0601; ”Delöversiktsplan för norra kustområdet” antagandehandling juli 1994, dnr 92-0554; ”Delöversiktsplan för Långås”, antagandehandling oktober 1995, dnr 94-0202.

²⁶⁰ SBK Falkenberg, ”Delöversiktsplan för norra kustområdet” antagandehandling juli 1994, dnr 92-0554

²⁶¹ Ibid.

²⁶² SBK Falkenberg, ”Delöversiktsplan för Långås”, antagandehandling oktober 1995, dnr 94-0202.

1990-talet, beskrev en planarkitekt på SBK vindkraften på följande positiva sätt:

Sveriges riksdag har, liksom EU-kommissionen och FN, konstaterat att vi på olika sätt måste ställa om till varaktigare, miljöriktigare uthålligare energisystem. Falkenbergs kommun har beslutat att satsa på ren energi. I det systemet kan vindkraften bidra med en rejäl andel. (...) Jorden rymmer endast begränsade lager av fossila bränslen, kol, olja och gas. Vindkraften är ett bra alternativ. Solen sätter vinden i rörelse och vindkraften är därför en del i ett naturligt kretslopp. Vindkraften förbrukar inga bränslen som tar slut. Falkenberg har en naturresurs i vinden som kan utnyttjas betydligt bättre. Falkenberg har ett av Sveriges bästa vindlägen. Vi måste ta vårt ansvar och sluta vältra över miljöskulder på framtida generationer.²⁶³

Sannolikt är att planarkitekten lät sig inspireras av vad kommunens energiverkschef några månader tidigare hade framfört i en bilaga till det planprogram från 1999 som utarbetades som ett led i Skottarevsprojektet:

Vindkraften är en del i ett naturligt kretslopp. Solen sätter vinden i rörelse. Vi måste ta vårt ansvar och sluta vältra över miljöskulder på framtida generationer. Falkenberg har en naturresurs i vinden som kan utnyttjas betydligt bättre. Falkenberg har ett av Sveriges bästa vindlägen.²⁶⁴

Skrivningarna är i stora avseenden desamma men planarkitekten som utarbetade underlaget till delöversiktsplanen gick längre än energiverkschefen i sitt sätt att framställa vindkraften som ett bra policyalternativ.

²⁶³ SBK Falkenberg, "Delöversiktsplan för centralorten", samrådshandling 2000, dnr 1997-SBK0208.

²⁶⁴ SBK Falkenberg 99-09-09, "Förslag till planprogram, havsbaserad vindkraft i Falkenberg, Skottarevet", bilaga F "Varför vindkraftverk?", signerad Jan-Åke Jacobsson, energiverkschef, dnr 1998-0053.

Tjänstemännen i maktens tredje dimension

Ovanstående beskrivningar ger vid handen att tjänstemännen i de båda kommunerna bidragit till policyprocessen och därmed har potentiell makt också i den tredje dimensionen. Genom att framhålla vissa sakförhållanden påpekar de att en otillfredsställande situation föreligger som bör lösas. Vidare bidrar de genom att i sina underlag definiera vilken slags problem det föreliggande problemet egentligen är, det vill säga medverkar de till en viss problemkonstruktion. Dessutom bidrar de genom att framställa lösningar på problemet så att vissa policyalternativ framstår som bättre än andra. I dessa avseenden har de potentiell makt i den tredje dimensionen och har de möjlighet att påverka policyprocessens utfall.

Tjänstemännen i de båda kommunerna framhåller liknande sakförhållanden. De hänvisar i sina beredningsunderlag till att kärnkraften och oljan i en snar framtid inte kommer att vara valbara alternativ, till att kommunerna har ett ansvar att producera energi och till riksdagens beslut att energisystemet ska ställas om. Även om de i detta har liknande utgångspunkter konstruerar de olika energipolitiska problem som kommunens politiker har att förhålla sig till och som vindkraften betraktas i ljuset av. Dessutom framställer de vindkraften som sådan på olika sätt.

I Falkenberg men inte i Halmstad har tjänstemännen konstruerat ett energipolitiskt problem som handlar om all energiproduktions miljökonsekvenser, vilket får de lösningar som har små negativa konsekvenser för miljön att framstå som goda lösningar. I Halmstad men inte i Falkenberg har tjänstemännen i sina underlag konstruerat problem på energiområdet som handlar om att till låga kostnader framställa energi i stor skala. Givet denna problemkonstruktion framstår de lösningar som goda vilka kan ge ett stort energitillskott med lägsta möjliga ekonomisk insats.

Därutöver har tjänstemännen också framställt vindkraften som sådan på olika sätt. Vindkraften har i deras underlag regelmässigt framställts på de sätt som ovanstående beskrivningar visar. I Falkenberg har tjänstemännen genom hela policyprocessen beskrivit vindkraften som en mogen och potentiellt lönsam teknik, som en teknik med små negativa

konsekvenser för miljön i termer av utsläpp. Visserligen har de också framhållit att vindkraften bullrar och kan påverka landskapsbilden negativt, men vad gäller påverkan på landskapsbilden har de uttalat att denna kan ses som något positivt, att vindkraften genom att synas kan bli ett kännetecken för kommunen.

I Halmstad, å andra sidan, har vindkraften i tjänstemännens underlag behandlats på två delvis olika sätt. I policyprocessens inledning framställdes vindkraften som en teknik med potentiellt negativa konsekvenser för miljön i termer av buller och landskapsbildspåverkan, vilken svårigen kunde passas in i landskapet. Den framhölls då också vara en omogen och olönsam teknik. Senare i policyprocessen, även då förslag om vindkraftutbyggnad lades fram i planer och program, var det regel snarare än undantag att det framkom varken för- eller nackdelar om vindkraften som fenomen eller teknik i tjänstemännens underlag. Vindkraften omnämndes som regel inte i underlagen med undantag för att mål om vindkraftutbyggnad lades fram. Sammantaget har tjänstemännen i Halmstad antingen framställt vindkraften som ett mindre bra policyalternativ, eller inte beskrivit den alls.

De skillnader i framställningen av lösningar som har uppmärksamats återfinns i processer som rör energiplaner, miljöprogram, översiktsplaner med mera och förekommer i beredningsarbete som utförts på kommunernas Energiverk, stadsbyggnadskontor, miljöförvaltningar respektive centrala förvaltningar. Skillnaderna i hur vindkraften framställs är genomgående oavsett vilken process saken gäller och oavsett vilken förvaltning som utarbetat underlagen.

I båda kommunerna finns en slutligen en samstämmighet mellan tjänstemännens problemkonstruktion och deras framställning av vindkraften. I Falkenberg konstrueras ett problem som vindkraften kan vara åtminstone en del av lösningen på och framställs dessutom vindkraften på ett sätt som gör att den framstår som en god lösning på det konstruerade problemet. Det energipolitiska problem som tjänstemännen i Halmstad konstruerar kan vindkraften knappast lösa, och givet det sätt på vilket vindkraften framställs framstår den heller inte som en god lösning på problemet. Sammantaget ger det att vindkraften, som den framställs i tjänstemännens underlag, framstår som ett bra policyalternativ i Falkenberg, men inte i Halmstad.

Tjänstemän med potentiellt inflytande

Det finns som redan nämnts såväl likheter som skillnader mellan tjänstemännen i de båda kommunerna. Den viktigaste likheten är att tjänstemännen i båda kommunerna bidrar till policyprocessen i maktens alla tre dimensioner. Det gör dem till potentiellt inflytelserika aktörer: de har agendamakt då de genom sina initiativ, eller avsaknaden därav, har möjligheter att påverka huruvida beslut alls fattas; de har beslutsmyndighet då de genom det sätt på vilka de utformar sina underlag har möjligheter att påverka vilka beslut som fattas; de har kontextuell makt i det att de, genom det sätt på vilket de konstruerar problem och framställer olika policyalternativ, kan påverka vilka frågor som får en plats på agendan och vilka beslut som fattas i dessa frågor. Tjänstemännen i båda kommunerna har potentiellt inflytande i det att de bidrar till policyprocessen i maktens tre dimensioner. Härvidlag är likheterna stora.

Den viktigaste skillnaden är att tjänstemännen i de båda kommunerna agerar på olika sätt i maktens alla tre dimensioner. Tjänstemännen i Falkenberg har i både policyprocessens inledning och fortsättning kontinuerligt tagit initiativ som placerat vindkraften på den politiska agendan i kommunen. I Halmstad tog tjänstemännen inledningsvis inga sådana initiativ i avsaknad av uttalade politiska önskemål eller beslut därom, inte heller i delprocesser där sådana initiativ hade varit tänkbara. Under policyprocessens sista tredjedel agerade också tjänstemännen i Halmstad för att placera vindkraften på agendan men deras initiativ handlade i mindre utsträckning än i Falkenberg om att få till en vindkraftutbyggnad i kommunen.

Tjänstemännen i Falkenberg har under hela den studerade tidsperioden i sina beslutsunderlag argumenterat för samt avgett förslag om (fortsatt) storskalig vindkraftutbyggnad i kommunal regi. Tjänstemännen i Halmstad har vid några tillfällen, men endast under den sista tredjedelen av policyprocessen, avgett förslag om småskalig vindkraftutbyggnad i kommunen i andras regi. Men de har inte i sina beslutsunderlag argumenterat för dessa förslag eller för en vindkraftutbyggnad.

Slutligen har tjänstemännen i Falkenberg, till skillnad från de i Halmstad, både konstruerat ett energipolitiskt problem som vindkraft-

ten har kunnat vara en del av lösningen på och framställt vindkraften i sig som ett bra policyalternativ. I Falkenberg talar såväl problemet som det konstruerats och framställningen av olika policyalternativ för vindkraften som lösning, vilket är fallet i Halmstad.

Skillnader i tjänstemännens bidrag finns i maktens tre dimensioner och dessa skillnader mellan de båda kommunerna är genomgående oavsett vilken tidsperiod om avses och oavsett vilken tjänsteman på vilken förvaltning det är som har agerat. Sammantaget har tjänstemännen i Falkenberg med avseende på beslut, agenda och kontext bidragit till policyprocessen på ett sätt som har möjliggjort en vindkraftutbyggnad i kommunen. Tjänstemännen i Halmstad har bidragit på motsatt sätt och snarast verkat för icke-beslut i vindkraftfrågan med avseende på agenda, beslut och kontext.

I såväl Falkenberg som Halmstad ligger tjänstemännens sätt att bidra i maktens tre dimensioner i linje med den vindkraftpolicy som respektive kommun har haft under den studerade tidsperioden. I Falkenberg har tjänstemännen vad gäller agenda, beslut och kontext agerat för en storskalig vindkraftutbyggnad i kommunal regi vilket också har blivit kommunens policy. I Halmstad har tjänstemännen varken tagit initiativ till någon utbyggnad, förespråk eller förespråk detta i sina underlag eller konstruerat ett problem som vindkraften kan lösa. Få vindkraftverk har också uppförts i kommunen. Den centrala frågan är om det är tjänstemännen som har gett upphov till de båda kommunernas vindkraftpolicies, huruvida det är tjänstemännens sätt att agera som föranlett policyprocessernas utfall. Att tjänstemännen har potentiellt inflytande är inte detsamma som att de har påverkat policyprocessernas utfall utan endast att de genom sina bidrag har haft möjligheterna att åstadkomma sådana effekter. Eftersom tjänstemännen genom sina bidrag har möjligheter att åstadkomma effekter är det intressant att studera hur deras potentiella inflytande regleras och utövas.

I detta kapitel har fokus legat på tjänstemännens potentiella inflytande och maktens dynamiska karaktär har kommit i skymundan. Det är denna dynamik, samspelet mellan tjänstemän och politiker i policyprocessen, som står i centrum i nästa kapitel. Och det är de möjligheter till makt som har uppmärksamats i det ovanstående som utgör utgångspunkten för beskrivningarna och analyserna där.

Kapitel 6

Tjänstemäns och politikers samspel i policyprocessen

I det föregående kapitlet stod tjänstemännen i centrum och slutsatsen blev att deras potentiella inflytande är omfattande. I det här kapitlet ligger fokus på samspelet mellan tjänstemän och politiker i policyprocessen. Detta samspel är relevant för tjänstemännens makt i flera avseenden. Politikerna kan för det första begränsa tjänstemännens handlingsutrymme, och i den utsträckning de gör det är tjänstemännen inte fria att omsätta sin potentiella makt i faktiskt makt. För det andra är relationens natur i termer av konfliktgrad av betydelse eftersom makt i termer av "makt över" förutsätter konflikt. Genom att beskriva och analysera samspelet är det slutligen också möjligt att närma sig svaret på frågan hur tjänstemännens inflytande regleras. Dessa aspekter av tjänstemäns inflytande behandlas i det nedanstående genom beskrivningar och tolkningar av hur tjänstemän och politiker har agerat och interagerat i de studerade policyprocesserna och i de olika delprocesser som dessa utgörs av.

Det är av utrymmesskäl inte möjligt att i varje empirikapitel beskriva samtliga delprocesser i detalj. I föreliggande kapitel är detta heller inte nödvändigt eftersom tjänstemännens samspel med politikerna i de olika delprocesserna i relevanta avseenden är sig likt oavsett vilken delprocess det är som studeras. Det samspelsmönster som flertalet delprocesser har gemensamt beskrivs nedan med hjälp av energiplan 2006 i Halmstad, en delprocess som exemplifierar mönstret. I övrigt används

som exempel främst delprocesser som i något avseende avviker från det mönster för samspelet som energiplan 2006 uppvisar.

Samspelet inledningsvis: politiska direktiv och anvisningar saknas

Arbetet med energiplan 2006 i Halmstad började efter det att energiverkschefen i en skrivelse påtalat brister i den gällande energiplanen och förordat att en ny plan skulle tas fram.²⁶⁵ Med anledning av detta efterfrågade och fick Stadskontoret i uppdrag att ta fram en ny energiplan.²⁶⁶ Uppdraget bestod av, vilket Stadskontoret hade föreslagit i sin skrivelse, att belysa energiplanens koppling till andra kommunala planer och att utarbeta en ny plan som svarade mot de förändringar som hade skett i nationella och regionala styrdokument.²⁶⁷ I övrigt utdelades inga direktiv eller anvisningar. Några sådana står inte att finna i det kommunala arkivet och enligt intervjuer fanns heller inga, vilket bland annat den för arbetet ansvarige utredningssekreteraren framförde:

I arbetet med planen, fanns det instruktioner, direktiv eller något liknande från politiskt håll när du skulle börja med det här arbetet?

Nej, nej.

Var det en större frihet att...

Det var maximal frihet för vår arbetsgrupp. För några direktiv på eller några uppfattningar, eller ens någon vilja att gå i en viss riktning, det fanns inte.

Och för vindkraftens räkning, dess vara eller icke vara i planen, fanns det några anvisningar i den frågan?

Nej.²⁶⁸

²⁶⁵ Tjänsteskrivelse Energiverket Halmstad 03-01-12. Energiverksstyrelsen ställde sig bakom energiverkschefens yttrande vid § 10/2003, dnr 2001-0138.

²⁶⁶ Tjänsteskrivelse Stadskontoret 03-09-10, "Revidering av energi- och värmeplan för Halmstads kommun", dnr KS2003/0504.

²⁶⁷ KS § 293/2003.

²⁶⁸ Personlig intervju Peter Limme, utredningssekreterare, Stadskontoret Halmstad. Såväl KSO Bengt Ekberg (S) som energiverkschefen Bo Eliasson, som ingick i arbetsgruppen som tog fram förslaget, menar att det inte fanns några direktiv.

Det av politikerna utdelade uppdraget i denna delprocess var *att* utarbeta en plan enligt ovan. I övrigt saknades politiska direktiv och anvisningar för tjänstemännens arbete.

Den process som ledde fram till Falkenbergs första energiplan påminner i mycket om ovanstående process. Energiverkschefen utarbetade förslaget till plan under några sommarmånader år 1986 och hade enligt egen utsago ett vidöppet mandat:

Vilken slags mandat hade du att skriva den planen?

Mandat... det var vidöppet. De skulle ju i och för sig godkänna den innan den blev officiell, och det gjorde de ju också. De tog den med hull och hår. Men jag hade ett väldigt öppet mandat, det var ingen som var inne utan jag skrev den helt själv. Det fanns ingen arbetsgrupp eller så där, och då vet i fan vad det hade blivit av den. Utan den skrev jag.²⁶⁹

Utöver uppdraget att utforma ett förslag till energiplan förelåg enligt energiverkschefen och andra intervjupersoner inga anvisningar eller instruktioner och förekom heller ingen underhandsstyrning av vad planen skulle innehålla eller hur den skulle utformas.²⁷⁰ Några dokument av detta slag står heller inte att finna i kommunens arkiv. Ingen politisk instans förordade några ändringar i förslaget med avseende på vindkraften och KF antog förslaget utan ändringar.²⁷¹

De båda energiplanerna exemplifierar samspelets natur i de studerade delprocesserna: i processernas inledning begränsar politikerna inte tjänstemännens handlingsutrymme genom att anta direktiv eller ge dem anvisningar som visar på vad de förväntar sig av tjänstemännen. Det förekommer inte i det studerade materialet att politikerna i processernas inledning agerar på något annat sätt vad gäller vindkraftfrågan, oavsett om ärendet gäller att utforma ett remissvar, en energiplan eller ett ekohandlingsprogram. I delprocessernas inledning finns alltså inga

²⁶⁹ Personlig intervju Per Knudsen, energiverkschef Falkenberg.

²⁷⁰ Personliga intervjuer Per Knudsen, energiverkschef; Östen Nilsson (C), kommunalråd, båda Falkenberg; uppdraget utdelades av KSAU § 148/1985.

²⁷¹ Beslutet att anta planen togs av KSAU § 959/1986; KS 2/87; KF § 11/1987. Förslaget behandlades dessutom av fastighetsnämnden § 101/1986; miljö- och hälsoskyddsnämnden § 341/1986; byggnadsnämnden § 164/1986.

uttalade politiska anvisningar eller direktiv som anger vilken inriktning politikerna vill att tjänstemännens arbete ska ha.

Samspelets fortsättning: politikerna reagerar kontinuerligt

Varken det formella eller informella samspelet mellan tjänstemän och politiker har varit intensivt eller extensivt i de olika delprocessernas inledning. De uppdrag tjänstemännen har tilldelats har inte varit särskilt specifika men i deras arbete har ingått att utarbeta beslutsunderlag och förslag till beslut för politikerna att ta ställning till. I det nedanstående beskrivs hur det fortsatta samspelet mellan politiker och tjänstemän har sett ut i de studerade processerna.

Politikerna reagerar på tjänstemännens förslag, men olika många gånger

I majoriteten av de delprocesser som har studerats har tjänstemännens förslag vid ett eller flera tillfällen underställts politikerna för beslut eller granskning. De enda undantagen från detta mönster utgörs av de processer som tjänstemännen själva har initierat och sedan avslutat innan dess att de har behandlats politiskt. I alla andra delprocesser har alltså politikerna vid minst ett tillfälle haft att reagera på tjänstemännens underlag och förslag. Skillnaden mellan delprocesserna består av att de omfattar olika många sådana avstämningstillfällen.

I några delprocesser har politiker och tjänstemän efter det att ett uppdrag har utdelats inte samspelat alls förrän tjänstemännen har presenterat ett helt färdigt underlag som politikerna har haft att besluta om. I arbetet med energiplan 1986 i Falkenberg och de båda kommunernas remissvar till den statliga vindkraftutredningen på 1980-talet tilldelades tjänstemännen ett uppdrag och presenterades de sina förslag för politikerna först då de var helt färdiga. I dessa processer förekom inga politiska anvisningar eller direktiv varken i början av processerna

eller under hand som tjänstemännen utarbetade förslagen.²⁷² Falkenbergs Energiplan 1986 antogs utan ändringar.²⁷³ Förslagen till remissvar antogs med smärre ändringar i enstaka formuleringar.²⁷⁴

Majoriteten av de studerade delprocesserna omfattar flera olika avstämningstillfällen. I dessa delprocesser har tjänstemännen presenterat olika långt gångna förslag vid flera olika tillfällen och har politikerna reagerat på och tagit ställning till förslagen i flera omgångar. Alla processer som rör översiktsplaner har varit av detta slag eftersom översiktsplaner enligt PBL ska behandlas av politiska organ i minst tre olika versioner: samråds-, utställnings- och antagandehandling.²⁷⁵ De andra planer och program som ingår i det empiriska materialet måste inte samrådas eller skickas på remiss. Icke desto mindre har de båda kommunernas energiplaner och ekohandlingsprogram samrått och/eller skickats på remiss till diverse organ. Eftersom beslut om samråd och remiss fattats av politiska organ har tjänstemännens underlag och förslag även i dessa processer behandlats av politikerna vid flera olika tillfällen.

Energiplan 2006 i Halmstad exemplifierar denna slags processer. I denna delprocess tog en utredningssekreterare på Stadskontoret fram ett första förslag till plan som behandlades av KS i november 2005.²⁷⁶ Stadskontoret föreslog KS besluta om remiss till berörda nämnder och

²⁷² Inga direktiv finns i arkiven och fanns inte enligt intervjuade politiker och tjänstemän: personliga intervjuer med Östen Nilsson (C), KSO; Per Knudsen, energiverkschef; Björn Lundberg, planarkitekt SBK, alla Falkenberg respektive Jörgen Andersson (S), KSO; Assar Persson (FP), KSO; Sven-Erik Johansson, chefsingenjör Energiverket; Sven Palmkvist, stadsbyggnadschef SBK, alla Halmstad.

²⁷³ Se referenser i not 271.

²⁷⁴ Falkenberg: KSAU § 89/1989; KS § 68/1989. Halmstad: KSAU § 2/1989; KS § 60/1989.

²⁷⁵ Översiktsplaner utarbetas jämlikt PBL kap 4 genom att flera olika förslag till plan produceras: en samrådshandling, en utställningshandling och en antagandehandling. Beslut om samråd och utställning fattas av politiska organ och endast fullmäktige kan besluta om att anta en översiktsplan.

²⁷⁶ Stadskontoret Halmstad 05-11-28, "Förslag till energistrategi för Halmstads kommun 2007-2010", dnr KS2003/0504.

bolagsstyrelser vilket KS gjorde.²⁷⁷ Utredningssekreteraren sammanställde remissvaren från nio kommunala styrelser och nämnder och utarbetade ett nytt förslag till plan vilken skickades till KS. Stadskontorets förslag var denna gång att KF skulle anta förslaget till energiplan.²⁷⁸ KS beslutade att föreslå KF att anta förslaget utan substantiella förändringar vilket KF också gjorde.²⁷⁹ Skrivningarna i den antagna planen om vindkraft var desamma som i det ursprungliga förslaget. Energiplan 2006 behandlades sammantaget av KS två gånger, KF en gång samt ytterligare nio politiska organ en gång.²⁸⁰

I några av de studerade delprocesserna har det formella samspelet mellan politiker och tjänstemän varit ännu mer frekvent. Både i Zephyrprojektet och i arbetet med arbetet med Halmstads två ekohandlingsprogram formerades politiska arbetsgrupper i beredningsfasen. Gemensamt för dessa processer var att de frågor som avhandlades var sådana som ledande politiker ansåg vara särskilt viktiga. Förnybar energi var en profilfråga för Falkenberg redan på 1980-talet;²⁸¹ miljöfrågan hölls i mitten av 1990-talet som särskilt viktig av många politiker i Halmstad.²⁸² De politiska arbetsgrupperna sammanträdde med ansvariga tjänstemän mellan sju och tio gånger i dessa delprocesser och behandlade vid dessa tillfällen tjänstemännens underlag. De båda ekohandlingsprogrammen framställdes dessutom i flera olika versioner och båda förslagen till program gick på remiss inom kommunen.

I Zephyrprojektet bildades efter ett beslut i KSAU en arbetsgrupp som skulle realisera planerna på vindkraftverkstillverkning i kommunen.²⁸³ I arbetsgruppen ingick bland annat kommunstyrelsens center-

²⁷⁷ KS § 386/2005.

²⁷⁸ Stadskontoret Halmstad 06-05-03, "Arbetet med energifrågor i Halmstads kommun – energiplan", dnr KS2003/0504.

²⁷⁹ KS § 181/2006; KF § 93/2006.

²⁸⁰ Samtliga remissvar finns i dnr KS 2003/0504.

²⁸¹ Personliga intervjuer Östen Nilsson (C), kommunstyrelsens ordförande; Gerd Johansson, planeringschef; Are Kjeang, energirådgivare Fastighetskontoret, alla Falkenberg.

²⁸² Personliga intervjuer Bertil Nilsson (FP), kommunalråd Halmstad; Marianne Olovsson, miljöstrateg Stadskontoret, båda Halmstad.

²⁸³ KSAU § 392/1986; § 452/1986.

partistiske ordförande och socialdemokratiska kommunalråd. Arbetsgruppen sammanträdde ungefär en gång per månad under andra halvan av 1986.²⁸⁴ Aktörer som på olika sätt deltog i denna process menar alla att arbetsgruppen och projektet som helhet styrdes med fast hand av de två kommunalråden, särskilt av Centerpartiets KSO.²⁸⁵

Också arbetet med Halmstads första ekohandlingsprogram exemplifierar den nämnda sortens processer. Processen började med en fullmäktigemotion om att Halmstad borde bli medlem i Sveriges ekokommuner. Efter det att motionen antagits gick uppdraget att utforma ett förslag till en miljöstrateg på Stadskontoret.²⁸⁶ Dessutom skapades som sagt en politisk arbetsgrupp där samtliga fullmäktigepartier var representerade. Gruppen möttes ett tiotal gånger för att avhandla tjänstemännens förslag och diskutera relevanta frågor. Mellan mötena utarbetade miljöstrategen förslag till mål, åtgärder och övriga skrivningar, vilka kontinuerligt presenterades för den politiska styrgruppen.²⁸⁷

Efter ett års arbete och tio möten med arbetsgruppen presenterade miljöstrategen ett första utkast till ekohandlingsprogram. Även om energipolitiska frågor avhandlades i utkastet omnämndes vindkraften inte alls, vilket enligt miljöstrategen berodde på att vindkraften var en fråga som politikerna i arbetsgruppen inte hade diskuterat.²⁸⁸ Utkastet remitterades till de kommunala nämnderna och bolagen vilka enligt miljöstrategens förslag skulle föreslå mål som skulle ingå i programmet.²⁸⁹ En lång rad nämnder och bolag svarade på remissen men endast hemvårdsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslog

²⁸⁴ Arbetsgruppens protokoll finns inte i det kommunala arkivet men mötesfrekvensen framgår av en tjänsteskrivelse från Energiverket, 87-02-16, dnr 263/86.

²⁸⁵ Personliga intervjuer Lars-Erik Jäderberg, energiverkschef; Östen Nilsson (C), KSO; Hans-Inge Sjögren (S), kommunalråd; Lennart Nilsson, projektledare Zephyr windpower AB, alla Falkenberg.

²⁸⁶ KF § 108/1994.

²⁸⁷ Personliga intervjuer Marianne Olovsson, miljöstrateg Stadskontoret; Ove Sjelvgren (V), ledamot i arbetsgruppen, båda Halmstad.

²⁸⁸ Ibid. Stadskontoret Halmstad, "Ekokommunen Halmstad, Handlingsprogram, arbetsmaterial 96-03-27", dnr 96/SK0109.

²⁸⁹ Ibid.; KSAU § 153/1996.

mål för vindkraften: att kommunen borde bygga vindkraftverk respektive underlätta vindkraftutbyggnad genom att utarbeta planer.²⁹⁰

När miljöstrategen därefter sammanställde remissvaren tog hon med samtliga förslag till mål som samtliga remissinstanser hade framlagt. Sammanställningen och utkastet till program tillställdes sedan KF:s partigrupper, som skulle välja ut de mål som de ansåg skulle var med i den slutliga planen.²⁹¹ Endast C och MP ställde sig bakom det föreslagna målet att kommunen skulle bygga vindkraftverk men samtliga partier stödde målet att planer för vindkraften skulle utarbetas.²⁹²

Med utgångspunkt i partigruppernas yttranden skrev miljöstrategen ett nytt utkast till ekohandlingsprogram. I det andra utkastet angavs som ett mål att kommunen genom att utarbeta planer skulle ”medverka till att minst tre vindkraftverk etableras”.²⁹³ Att förslaget inte innehöll någon mer långtgående formulering än ”medverka till” berodde enligt miljöstrategen på att partigruppernas svar inte stödde ett mer långtgående förslag och att hon också uppfattat diskussionerna i den politiska styrgruppen som att detta var ett mål ledamöterna inte skulle motsätta sig.²⁹⁴ Det andra förslaget till program bereddes innan det presenterades i KSAU av den politiska styrgruppen men då framkom inget ytterligare om vindkraften. Förslaget godkändes därefter av KSAU och KS varpå det fastställdes av fullmäktige i juni 1997.²⁹⁵

Också då Halmstads andra ekohandlingsprogram utarbetades bildades en politisk styrgrupp. I arbetet med de båda programmen sammanträdde de ansvariga tjänstemännen och politikerna betydligt oftare, ägnade politikerna mer tid åt ärendena, och diskuterade de detaljer i högre utsträckning än brukligt.²⁹⁶ Tjänstemännen presenterade i dessa

²⁹⁰ Hemvårdsnämnden § 86/1996; miljö- och hälsoskyddsnämnden § 153/1996.

²⁹¹ Stadskontoret Halmstad 96-11-08, ”Handlingsprogram för Halmstad som ekokommun, arbetsmaterial”, dnr 96/SK0109.

²⁹² Ibid.

²⁹³ Stadskontoret Halmstad 97-05-21, ”Handlingsprogram för ekokommunen Halmstad”, dnr 96/SK0109.

²⁹⁴ Personlig intervju Marianne Olovsson, miljöstrateg Stadskontoret, Halmstad.

²⁹⁵ KSAU § 211/97; KS § 122/97; KF § 86/97.

²⁹⁶ Personliga intervjuer Marianne Olovsson, miljöstrateg Stadskontoret; Karin Larsson, miljöstrateg Stadskontoret, båda Halmstad.

ärenden också många olika förslag för politikerna att ta ställning till, inte ett färdigt förslag utan flera olika som politikerna kunde välja mellan. Deras förslag var heller inte särskilt långt gångna när politikerna fick se dem för första gången.²⁹⁷

Sammanfattningsvis är det formella samspelet så långt i delprocesserna sådant att tjänstemännen utarbetar sina underlag och förslag under stor frihet varpå politikerna reagerar på deras förslag vid minst ett, ofta flera, tillfällen. Denna organisering av beslutsfattandet innebär som regel att tjänstemännens underlag och förslag fortlöpande granskas politiskt och att det finns ett kontinuerligt formellt samspel mellan tjänstemän och politiker. I de delprocesser där tjänstemännens förslag behandlas politiskt flera gånger är tjänstemännens förslag mindre långt gånga och i praktiken inte färdiga förslag då de behandlas politiskt första gången. Det är också fallet att vissa politiker reagerar oftare och tidigare än andra på underlagen; det gäller särskilt ledamöterna i KSAU som i flertalet delprocesser reagerar först och flest gånger. Ledamöterna i KSAU intar i detta en särställning. Det gör de också när det gäller återremisser till förvaltningen, som är en av de frågor som behandlas i nästa avsnitt.

Politikerna antar med några undantag tjänstemännens förslag

De studerade delprocesserna omfattar alltså tillfällen vid vilka politikerna reagerar på tjänstemännens underlag och förslag. Ibland reagerar de på helt färdiga förslag, oftast på arbete som är pågående. Genom detta ges politikerna möjligheten att formellt granska tjänstemännens underlag och förslag och kräva överarbetningar eller ändringar i dem. I detta avsnitt beskrivs vad som hänt i de olika delprocesserna då tjänstemännens underlag och förslag har behandlats politiskt.

En genomgång av de studerade delprocesserna visar att politikerna vanligen väljer att godkänna tjänstemännens underlag och anta deras förslag utan att ställa några krav på ändringar, tillägg eller komma med

²⁹⁷ Ibid.

direktiv eller anvisningar för det fortsatta arbetet. Energiplan 2006 fungerar som exempel för denna slags delprocesser.

I inledningen av arbetet med denna plan tog utredningssekreteraren på Stadskontoret själv fram ett förslag till uppdragsbeskrivning. Denna angav vad utredningsarbetet skulle omfatta och planen därmed innehålla. KS antog förslaget utan kommentarer.²⁹⁸ Det förslag till plan som utredningssekreteraren därefter utarbetade skiljde sig i flera avseenden från kommunens gällande energiplan: det var till sitt ämne mera omfattande än, och uppehöll sig i mindre utsträckning vid fjärrvärmen än den existerande planen. Med avseende på vindkraften förelåg en liten skillnad i det att förslaget angav som mål att Halmstads kommun skulle ”aktivt verka för att vindkraftverk anläggs inom kommunen/regionen under perioden 2007/2010” och att Fastighetskontoret ansvarade för detta mål.²⁹⁹

Energiplaneförslaget presenterades för KS i november 2005. KS remitterade förslaget till berörda nämnder och styrelser men kommenterade det inte i övrigt.³⁰⁰ Under remissrundan framkom heller ingenting som föranledde några förändringar i förslaget med avseende på vindkraften.³⁰¹ Den ansvarige utredningssekreteraren utarbetade därefter ett andra förslag till energiplan. KS godkände förslaget varpå fullmäktige i juni 2006 beslutade att anta det som energiplan.³⁰²

De underlag som utredningssekreteraren framställde behandlades som sagt av KS två gånger, däremellan av nio nämnder och styrelser samt slutligen av KF. Vad gäller vindkraften skedde inga förändringar som ett resultat av att dessa olika organ behandlade förslaget. Skriv-

²⁹⁸ Tjänsteskrivelse Stadskontoret 03-09-10, ”Revidering av energi- och värmeplan för Halmstads kommun”, dnr KS2003/0504. Personliga intervjuer Peter Limme, utredningssekreterare Stadskontoret; Bengt Ekberg (S), KSO, båda Halmstad.

²⁹⁹ Stadskontoret Halmstad 05-11-28, ”Förslag till energistrategi för Halmstads kommun 2007-2010”, dnr KS2003/0504. I energiplanen från 2000 angavs som ett mål ”ökad satsning på sol- och vindkraft” och utpekades ingen förvaltning, nämnd eller styrelse som ansvarig för detta mål.

³⁰⁰ KS § 386/2005.

³⁰¹ Stadskontoret Halmstad 06-04-12, ”Sammanställning av remissvar”, samtliga remissvar återfinns i akten med dnr KS2003/0504.

³⁰² KS § 181/2006; KF § 93/2006.

ningarna om vindkraften var identiska i det ursprungliga förslaget och den antagna planen. I detta, att tjänstemannaförslaget antogs som det presenterades och att inga ytterligare direktiv eller anvisningar tillkom underhand som arbetet pågick, avspeglar energiplaneprocessen det mönster som gäller för flertalet av de studerade delprocesserna.

Det har i fem delprocesser hänt att politikerna då de har behandlat tjänstemännens förslag har valt att antingen inte anta dem eller begära förändringar i dem: i Falkenberg då planarkitekterna på SBK år 1998 presenterade sin utbyggnadsstrategi; i Halmstad i arbetet med den första energiplanen, delöversiktsplanerna för vindkraft 2000 och 2009 samt i arbetet med kommunens första ekohandlingsprogram. Dessa processer beskrivs nedan.

Den utbyggnadsstrategi som två planarkitekter på SBK i Falkenberg tog fram år 1998 utarbetade de därför att det förelåg flera bygglovsansökningar att uppföra enskilda vindkraftverk i kommunen och därför att det i kommunen hade uppförts sju enskilda vindkraftverk med enbart bygglov som grund. Enligt SBK stred detta mot PBL som fordrade detaljplan i vindkraftärenden, dessutom ville planarkitekterna se en utbyggnad i grupper, inte med enskilda verk. I sin utbyggnadsstrategi föreslog planarkitekterna att beslut skulle fattas om att den fortsatta utbyggnaden i kommunen skulle ske gruppvis och med detaljplan.³⁰³ Förslaget till strategi presenterades för Socialdemokraternas KSO, tillika vice ordförande i byggnadsnämnden, som motsatte sig detsamma. Av detta skäl behandlades förslaget aldrig formellt i något politiskt organ och antogs inte strategin.³⁰⁴

Tjänstemännen stod dock på sig i frågan om detaljplan kontra bygglov. Kort efter det att utbyggnadsstrategin presenterats inkom nämligen en lantbrukare med en bygglovsansökan om att uppföra ett enskilt verk på sin gård Kärret. Tjänstemännen på SBK förordade att ansökan skulle avslås på grund av detaljplaneringskravet.³⁰⁵ Socialdemokraternas

³⁰³ SBK Falkenberg 98-12-21, "PM om utbyggnad av landbaserad vindkraft i Falkenbergs kommun", inget diarienummer.

³⁰⁴ Personliga intervjuer Björn Lundberg och Johan Risholm, planarkitekter SBK; Hans-Inge Sjögren (S), KSO, alla Falkenberg.

³⁰⁵ Se handling vid KS § 140/1999.

kommunalsråd, tillika vice ordförande i bygglövsnämnden, ville ändå godkänna ansökan:

Jag har stridit som fan för ett verk, och det blev utan detaljplan, i Långås, alltså Kärret. Då satt jag i bygglövsnämnden och då tog vi det utan detaljplan mot tjänstemännens starka tryck på detaljplan. Det gjorde vi med den utgångspunkten att där är det onödigt med detaljplan.

Tjänstemännens starka tryck säger du, vilka tjänstemän?

Det var SBK. De hade som mycket bestämd vilja att det skulle detaljplaneras och det skulle vara i grupp. Så har de alltid tyckt. Men vi har sagt att det inte behöver vara detaljplan om det inte finns olika motstående intressen, det är ju därför man gör detaljplaner.³⁰⁶

Tjänstemännen hänvisade både i utbyggnadsstrategin och i det specifika ärendet uttryckligen till PBL men i båda dessa ärenden beslutade politikerna att gå emot tjänstemännens förslag. Det aktuella vindkraftverket uppfördes under 1999 och utbyggnadsstrategin antogs först 2006 men då utan något absolut krav på detaljplanering.³⁰⁷

I arbetet med Halmstads första energiplan antog politikerna inte tjänstemännens ursprungliga förslag till plan. När detta förslag, som utarbetats av Energiverket och Ekonomikontoret, behandlades av KSAU beslutades att SBK skulle få i uppdrag att komplettera energiplanen med alternativa energikällor.³⁰⁸ KSAU ansåg att de kommunala energifrågorna behövde en bredare genomlysning än de hade fått i det första förslaget och att ansvaret för att ta fram förslaget borde ges till en förvaltning underställd KS.³⁰⁹ Utöver uppdraget att komplettera energiplanen med alternativa energikällor fick SBK inga direktiv:

³⁰⁶ Personlig intervju Hans-Inge Sjögren (S), KSO Falkenberg.

³⁰⁷ KF § 151/2006.

³⁰⁸ KSAU § 226/1989.

³⁰⁹ Personliga intervjuer Assar Persson (Fp), KSO; Jörgen Andersson (S), kommunalsråd; Sven Palmkvist, stadsbyggnadschef SBK, alla Halmstad.

När ni skulle ta fram supplementet, vad fanns det då för direktiv eller liknande från politiskt håll?

Det var alltså... vi hade på vårt bord att med vår begåvning så att säga göra den här och förankra den sedan i KSAU i första hand och sedan KS.

Ni hade fria händer?

Ja.³¹⁰

Det nya uppdraget omfattade inte att ytterligare belysa vindkraften utan främst sådana energikällor som kunde fungera som alternativ till olja i kommunens fjärrvärmesystem.³¹¹ Energiplan och supplement antogs efter en viss tidsutdräkt år 1991, utan att några förslag om vindkraftutbyggnad förelåg.³¹²

Också i arbetet med de två fördjupade översiktsplanerna för vindkraft i Halmstad tillkom direktiv då förslagen behandlades politiskt. När den första av dessa planer behandlades politiskt för första gången beslutade KSAU utan kommentarer att samråda planen.³¹³ SBK utarbetade efter samrådet en utställningshandling som presenterades för KS.³¹⁴ När KS behandlade denna handling beslutade man om återremiss och om specifika direktiv för det fortsatta arbetet: utredningsområden för vindkraftutbyggnad i kommunens norra delar skulle arbetas in i planen; utredningsområden skulle kunna exploateras också innan utbyggnadsområdena hade ianspråktagits; gruppstorlek och formation skulle inte regleras i översiktsplanen.³¹⁵ Först då SBK överarbetat planförslaget enligt dessa punkter beslutade KS om utställning.³¹⁶ De förändringar KS krävde innebar sammantaget att en mer omfattande och snabbare vindkraftutbyggnad skulle kunna åstadkommas än vad SBK:s förslag medgav.

³¹⁰ Personlig intervju Sven Palmkvist, stadsbyggnadschef SBK, Halmstad.

³¹¹ KSAU § 226/1989; tjänsteskrivelse SBK Halmstad 90-08-17, "Offertförfrågan ang komplettering av energiplan", dnr 1987.895.

³¹² KSAU § 274/1991; KS § 172/1991; KF § 96/1991.

³¹³ KSAU § 249/1998.

³¹⁴ Mellan det att samråds- respektive utställningshandlingen presenterades hade Halmstad avskaffat sitt KSAU varför beslutet denna gång fattades av KS.

³¹⁵ KS § 72/1999.

³¹⁶ KS § 149/1999.

Även i arbetet med Halmstads andra översiktsplan för vindkraft skedde förändringar vid den politiska behandlingen av SBK:s förslag till plan, denna gång i samband med att förslaget till samrådshandling lades fram i kommunstyrelsens beredningsutskott (KSBU).³¹⁷ SBK hade i sitt förslag undantagit kommunens så kallade stora opåverkade områden och inte utrett huruvida vindkraftverk kunde placeras inom dessa.³¹⁸ De stora opåverkade områdena var enligt den förslaget ansvariga planarkitekten skyddade från exploatering enligt miljöbalken.³¹⁹ KSBU beslutade trots detta om återremiss för framtagande av förslag på vindkraftsområden inom de stora opåverkade områdena.³²⁰ KSBU beslutade också att havet skulle undantas från utredningen men framförde i övrigt inga invändningar mot förslaget och med dessa två ändringar införda beslutade KSBU en månad senare att samråda förslaget till översiktsplan.³²¹

I ytterligare en process har det hänt att tjänstemännens förslag med avseende på vindkraften har förändrats vid den formella politiska behandlingen av förslagen. Det gäller som sagt processen som ledde fram till Halmstad kommuns första ekohandlingsprogram. Det har beskrivits tidigare att vindkraften inte omnämndes i det första utkastet till program. Vindkraften blev en del av programmet först efter att detta hade skickats på kommunintern remiss och därefter till fullmäktiges partigrupper, vilka ställde sig bakom att skrivningar om vindkraft borde vara en del av programmet.³²²

Gemensamt för de processer som diskuterats i detta avsnitt är att politikerna inte hade gett tjänstemännen några anvisningar i förhand

³¹⁷ Under mitten av 2000-talet införde Halmstads kommun KSBU för att ersätta KSAU. KSBU var ett beredningsorgan för KS och hade till skillnad från gamla KSAU ingen formell beslutanderätt. Icke desto mindre beslutade KSBU i detta ärende om återremiss (§ 10/2008).

³¹⁸ Stadskontoret Halmstad 08-01-07, "Samrådshandling fördjupad översiktsplan för vindkraft", dnr KS2007/0388.

³¹⁹ Det framgår av samrådshandlingen daterad 08-01-07 och framfördes i personlig intervju av Louise Heimler, planarkitekt Stadskontoret, Halmstad.

³²⁰ KSBU § 10/2008.

³²¹ Stadskontoret Halmstad 08-01-22, "Samrådshandling fördjupad översiktsplan för vindkraft", dnr KS2007/0388; KSBU § 28/2008.

³²² Se referens i not 217.

utan att deras direktiv fördes fram i efterhand, då politikerna behandlade tjänstemännens underlag och skulle besluta om deras förslag. Det karaktäriserar också dessa processer att politikerna av något skäl inte i alla avseenden var nöjda med de förslag tjänstemännen presenterade. Noteras kan att politikerna i två av de nämnda processerna vände sig mot förslag vilka tjänstemännen förespråkade som en följd av lagstiftning. Enligt SBK i Falkenberg var detaljplan ett oavvisligt krav i vindkraftprojekt jämlikt PBL. De stora opåverkade områdena var enligt Stadskontoret i Halmstad fredade från exploateringsföretag jämlikt MB. I dessa delprocesser, precis som i de tre andra, anpassade tjänstemännen sina förslag till de direktiv politikerna beslutade om.

Tjänstemännen uppmärksammar politikernas reaktioner

I de delprocesser där politikerna har beslutat om direktiv har tjänstemännen alltså anpassat sitt fortsatta arbete till deras krav. Men tjänstemännen har uppmärksammat politikernas reaktioner också i de delprocesser där uttryckliga direktiv har saknats. Utarbetandet av Halmstad kommuns första översiktsplan för vindkraft exemplifierar denna aspekt av samspelet.

I arbetet med denna översiktsplan beslutade KSAU som sagt att samråda SBK:s förslag till plan utan kommentarer. Den planarkitekt som ansvarade för planen fortsatte efter beslutet att arbeta utifrån de principer och vägval som SBK hade föreslagit i samrådshandlingen. Enligt planarkitekten fanns inga skäl att göra några förändringar i förslaget eftersom han tolkade avsaknaden av invändningar som att KSAU ställde sig bakom dessa principer och vägval och att KS skulle göra detsamma:

I utställningsskedet beslutade KS om återremiss och hade en rad olika punkter [mb: citerar dessa], minns du det här?

Ja, jo. Men alltså, vi hade läst av den politiska viljan på ett ungefär, det gör man ju som tjänsteman ... man, "vem har majoriteten, vem beslutar".

Ändå kom detta beslut från KS.

Ja men vi hade ju lagt fram ett förslag och det hade ju inte uppstått någon diskussion alls.

Menar du samrådsförslaget?

Ja, och på ett sätt är det ju väldigt enkelt, kommer det inga invändningar så går man vidare på det spåret. Och det hade inte kommit några invändningar.³²³

Eftersom KSAU hade beslutat om samråd utan kommentarer fanns det enligt planarkitekten och SBK:s chef inga skäl att göra några större ändringar i förslaget.³²⁴ När underlaget till plan skulle behandlas politiskt en andra gång hade majoriteten i fullmäktige förskjutits, vilket kan förklara att KS beslutade om direktiv för det fortsatta arbetet och om överarbetning på en rad punkter.³²⁵

Ett annat exempel på att tjänstemännen uppmärksammar politikernas reaktioner och anpassar sitt fortsatta arbete efter dessa utgörs av den delprocess i Halmstad i vilken Energiverket planerade att uppföra vindkraftverk tillsammans med statliga Vattenfall. Denna delprocess utspelades i Halmstad under slutet av 1990-talet. Energiverket i Halmstad hade kontaktats av Vattenfall som var intresserat av att uppföra vindkraftverk i Halmstads hamn och som sökte ett samarbete. När Energiverkets chef presenterade projektet för sin styrelse reagerade styrelsen med ointresse. Av detta skäl valde Energiverket enligt energiverkschefen att inte gå vidare med samarbetet med Vattenfall.³²⁶ Projektet lades ned och några vindkraftverk har heller aldrig uppförts i Halmstads hamn.

Exemplen påvisar hur tjänstemännen uppmärksammar politikernas reaktioner i det formella samspelet och hur de i sitt fortsatta arbete anpassar sig till dessa. Avsaknaden av negativa reaktioner tolkar de i det första exemplet som ett godkännande av deras förslag och som ett tecken på att fortsätta arbetet längs den riktning de redan slagit in på. Avsaknaden av politiskt intresse tar de i det andra exemplet till intäkt

³²³ Personlig intervju Erik Lönnerholm, planarkitekt SBK, Halmstad.

³²⁴ Personliga intervjuer Erik Lönnerholm, planarkitekt; Sven Palmkvist, stadsbyggnadschef, båda SBK Halmstad.

³²⁵ KS § 149/99.

³²⁶ Personlig intervju Bo Eliasson, energiverkschef Halmstad.

för att det arbete som pågår ska avslutas. De ovanstående exemplen påvisar ett mönster som går igenom i de delprocesser som omfattar mer än en formell avstämningsspunkt, nämligen att tjänstemännen uppmärksammar politikernas reaktioner när deras underlag formellt behandlas och anpassar sig efter dessa. Om politikerna, då de formellt behandlar tjänstemännens beslutsunderlag, inte kommer med några invändningar gör tjänstemännen få ändringar i underlagen. Sammantaget fungerar de formella mötena med politikerna som avstämningstillfällen vilka tjänstemännen använder för att anpassa sitt arbete och sina underlag till politikernas önskemål, som de uppfattar dessa.

Det formella samspelsmönstret

Flertalet delprocesser följer ett och samma övergripande samspelsmönster. Mönstret är sådant att tjänstemännen under stor frihet utarbetar sina underlag och förslag till beslut vilka presenteras för politikerna. Politikerna behandlar som regel tjänstemännens underlag vid flera olika tillfällen, i flera olika versioner. Några gånger tillkommer vid dessa formella beslutstillfällen direktiv från politiskt håll, för det mesta inte. I flertalet delprocesser antar politikerna tjänstemännens förslag som de ligger. Om det tillkommer uttalade direktiv följer tjänstemännen dessa. Även om inga sådana politiska anvisningar tillkommer uppmärksammar tjänstemännen politikernas reaktioner och anpassar de sitt fortsatta arbete till dessa. I policyprocessen som helhet utsätts tjänstemännens underlag och förslag på grund av detta formella samspel fortlöpande för politisk granskning och samspelar tjänstemän och politiker kontinuerligt. En slutsats som dessa resultat ger upphov till är att tjänstemännen verkar relativt fria att omsätta sitt potentiella inflytande i faktiskt makt. Men också det informella samspelet, som behandlas i nästa avsnitt, kan ha betydelse för tjänstemännens maktutövning.

Det informella samspelet

Det informella samspelet är svårare att fånga än det formella och då det inte kan utläsas ur arkivhandlingar bygger empiriredovisningen i

detta avsnitt till största delen på intervjumaterial. När tjänstemännen och politikerna i intervjuerna själva beskriver det samspel som har förekommit och haft betydelse för tjänstemännens arbete i de studerade delprocesserna, beskriver de ett samspel som i hög grad är formellt till sin natur. Givet sina egna beskrivningar har de samspelat på ett betydelsefullt sätt främst då tjänstemännens beslutsunderlag har presenterats vid formella politiska sammanträden. Innan och efter dessa sammanträden har tjänstemännen i de olika delprocesserna i hög grad arbetat självständigt när de har utformat sina förslag.

Detta betyder nu inte att tjänstemännen och politikerna inte har samspelar informellt, det har de givetvis gjort, vilket de också beskriver i intervjuerna. Däremot har det enligt deras framställningar varit ovanligt att de har samspelat informellt på ett sätt som har haft betydelse för tjänstemännens arbete i de studerade delprocesserna. Jag har i varje delprocess frågat ansvariga tjänstemän och relevanta politiker om deras informella samspel. Enligt aktörernas egna beskrivningar har det varken förekommit att politikerna i det informella har försökt att påverka tjänstemännen i deras arbete eller gett dem direktiv eller anvisningar om vad deras beslutsunderlag ska innehålla eller hur de ska utforma sina förslag.

Informella kontakter mellan politiker och tjänstemän har ändå förekommit i de studerade policyprocesserna. De informella kontakterna har varit av olika slag beroende på vilken aktör som har tagit initiativ till dem. Tjänstemännen har i några delprocesser uttryckligen men informellt efterfrågat politiska reaktioner på beslutsunderlag och kommande förslag. Politikerna har i några delprocesser efterfrågat lägesrapporter. Det är dessa två informella samspelsformer som diskuteras i föreliggande avsnitt.

Tjänstemännen efterfrågar reaktioner

I förra kapitlet diskuterades tillfällen vid vilka tjänstemän tagit initiativ till utredningar, program och planer. I dessa delprocesser har tjänstemännen efterfrågat ett uppdrag att utarbeta ett beslutsunderlag och de utgör exempel på att tjänstemän formellt kan efterfråga politiska reaktioner innan de påbörjar sitt arbete. Det finns i det studerade materialet

också två delprocesser i vilka tjänstemännen informellt har efterfrågat politiska reaktioner, i efterhand, på underlag de redan har utarbetat.

De processer saken gäller handlar om den utbyggnadsstrategi respektive den utredning om vindkraft till havs som SBK i Falkenberg utarbetade under andra hälften av 1990-talet. Utbyggnadsstrategin togs fram av två planarkitekter på SBK och den ena av dem beskrev skälet till detta på följande sätt:

Du sa att ni i slutet av 1990-talet presenterade en utbyggnadsstrategi, hur kom det sig?

Ja vi ville få ned de principer vi arbetat efter. Hur vi vill att det ska handläggas, i grupper och samlat och planmässigt utbyggt, och vi kände att vi behövde få de planeringsprinciperna på pränt, för vi hade jobbat så länge med dem, och det var så mycket som byggde på överenskommelser, en anda, att vi var överens om saker och ting men det var inte stadfäst, så då tog vi fram förslaget om att vi skulle ta riktlinjer. Vi ville kunna säga till markägare och exploitörer som kommer att det här har vi principer för, och det är inte bara vi som sitter här som tycker detta utan det har vi politiskt stöd för.³²⁷

Det hade enligt intervjupersonerna aldrig utgått något uppdrag om att ta fram en utbyggnadsstrategi och planarkitekterna presenterade sitt förslag först då det var färdigt.³²⁸ Motståndet från Socialdemokraternas KSO ledde till att förslaget aldrig antogs.

Under 1990-talets andra hälft tog samma tjänstemän fram en utredning om vindkraftutbyggnad till havs i kommunen. Det var planarkitekterna själva som tog initiativ till utredningen och de genomförde den självständigt.³²⁹ Processen ledde fram till en promemoria i vilken SBK föreslog en utbyggnad på Skottarevet. En av planarkitekterna presenterade denna promemoria för Socialdemokraternas KSO.³³⁰ Han reagerade positivt på förslaget och lyfte frågan till KSAU som gav SBK

³²⁷ Personlig intervju Johan Risholm, planarkitekt SBK, Falkenberg.

³²⁸ Personliga intervjuer Johan Risholm och Björn Lundberg, planarkitekter SBK; Hans-Inge Sjögren (S), KSO, alla Falkenberg.

³²⁹ Personliga intervjuer Björn Lundberg och Johan Risholm, planarkitekter SBK; Hans-Inge Sjögren (S), KSO; Gerd Johansson, kommunchef, alla Falkenberg.

³³⁰ Personliga intervjuer Björn Lundberg och Johan Risholm, planarkitekter SBK; Hans-Inge Sjögren (S), KSO, alla Falkenberg.

det formella uppdraget att ta fram en utredning om vindkraft till havs.³³¹ Eftersom utredningen i stort sett var klar kunde SBK en knapp månad senare lägga fram en färdig utredning komplett med förslag om att bygga vindkraft i havet, på det område som benämndes Skottarevet.³³² KSAU och sedermera KS beslutade enligt SBK:s förslag.³³³

Dessa delprocesser är exempel på tillfällen vid vilka tjänstemännen informellt har efterfrågat politikernas reaktioner på arbete som i stort sett har varit färdigställt, arbete de själva initierat. Politikernas reaktioner har avgjort förslagets fortsatta öde och påverkat tjänstemännens fortsatta arbete med dem. Värt att notera är att tjänstemännen i båda fallen efterfrågar reaktioner från en viss politiker, nämligen kommunstyrelsens ordförande.

Politikerna efterfrågar lägesrapporter

Den andra form av informellt samspel som aktörerna berättar om har förekommit i flera olika delprocesser. Nedan exemplifieras denna samspelsform med hjälp av Halmstads första översiktsplan för vindkraft. Denna process skiljer sig inte i något relevant avseende från andra processer där informella kontakter av detta andra slag har förekommit.

Den aktuella översiktsplanen togs fram av SBK i Halmstad i slutet av 1990-talet. Enligt SBK:s dåvarande chef förekom i denna process vissa informella kontakter med kommunledningen via kommunchefen:

Under hand som arbetet pågick, hade du några kontakter med den politiska ledningen då?

Inte mer än att jag informerade kommunchefen om arbetets gång, och det var väl inget märkligt med det mer än att "så här ligger arbetet till", lägesrapporter. Men jag kan ju inte erinra mig att det var frågor som styrdes politiskt i det här, utan det var ju att utreda hur

³³¹ KSAU § 58/1998; personlig intervju Hans-Inge Sjögren (S), KSO Falkenberg.

³³² SBK Falkenberg 98-03-30, "Havsbasead vindkraft i Falkenbergs kommun, lokaliseringsstudie", dnr 1998-0053.

³³³ KSAU § 142/1998; KS § 71/1998.

störs grannar, hur stör grannar, hur stör skuggor och det ena med det andra.³³⁴

Enligt SBK:s chef efterfrågade SBK inga politiska reaktioner annat än vid de formella beslutstillfällena och frågade varken politiker eller kommunchef om något annat än hur långt arbetet med planen hade kommit. Kommunstyrelsens dåvarande ordförande bekräftade i intervju vad SBK:s chef framförde: att beredningen av översiktsplanen lämnades till tjänstemännen; att det innan arbetet påbörjades inte beslutades om några anvisningar eller direktiv från politiskt håll; att han hade informella kontakter med SBK via kommunchefen under tiden som arbetet med översiktsplanen pågick.³³⁵ De informella kontakterna gick enligt kommunstyrelsens ordförande inte ut på att ge SBK anvisningar utan på att få veta när ett förslag kunde presenteras och vad detta förslag skulle komma att innehålla.

Den för utredningsarbetet ansvarige planarkitekten berättade i intervju att han för egen inte kunde erinra sig att informella kontakter av detta slag hade tagits i arbetet med översiktsplanen. Det samspel som förekom involverade alltså inte honom som handläggande tjänsteman och enligt planarkitekten kom det inga informella politiska anvisningar i arbetet med planen.³³⁶

De tre mest centrala aktörerna i den aktuella processen beskriver det informella samspelet på ungefär samma sätt: politikerna efterfrågade informellt lägesrapporter men gav inte informella direktiv eller anvisningar för arbetet. Dessa beskrivningar stämmer väl överens med de som lämnats av andra tjänstemän och politiker i andra delprocesser. Inte i någon delprocess där det har förekommit informellt samspel har de inblandade politikerna rapporterat att de har utdelat anvisningar, eller tjänstemännen att de har fått sådana.



³³⁴ Personlig intervju Sven Palmkvist, stadsbyggnadschef SBK, Halmstad.

³³⁵ Personlig intervju Bengt Ekberg (S), KSO, Halmstad.

³³⁶ Personlig intervju Erik Lönnerholm, planarkitekt SBK, Halmstad.

I de studerade policyprocesserna har det förekommit informellt samspel av relevant karaktär som har initierats av både tjänstemän och politiker. Tjänstemännen har informellt efterfrågat politiska reaktioner på initiativ de har tagit för att få dem politiskt sanktionerade. Politikerna har informellt efterfrågar lägesrapporter från tjänstemännen. Varken tjänstemän eller politiker menar att det i de studerade policyprocesserna förekommer anvisningar från politiskt håll i det informella samspelet. Det informella samspelet verkar inte ha denna funktion, åtminstone inte i ett första läge. En slutsats av detta är att man inte bör överdriva betydelsen av det informella samspelet mellan politiker och tjänstemän. Man kan dock mycket väl tänka sig att anvisningar kan förekomma i ett andra läge, om politikerna som informellt efterfrågar information blir missnöjda med den information de får. Även om sådana exempel inte har upptäckts i det studerade materialet skulle det informella samspelet i så fall fungera likt det formella: anvisningar används inte i utgångsläget utan tillkommer först då politikerna reagerar på tjänstemännens underlag och inte är nöjda med detta. Det informella samspel som förekommer i processerna visar att det finns en kontinuerlig interaktion mellan tjänstemän och politiker av formell och informell karaktär.

Det är vissa politiker som är framträdande i det informella samspelet. När tjänstemännen får frågan vilka politiker de har haft informella kontakter med i olika delprocesser är det utan undantag kommunalråden, särskilt kommunstyrelsens ordförande, som de uppger att de samspelar med. Det innebär dels att kommunalråden kommer över information som få andra politiker har, och att särskilt kommunstyrelsens ordförande är den som får fler chanser att reagera på tjänstemännens arbete än någon annan politiker.

Samspelets karaktär

Den empiriska genomgången i detta kapitel fortsätter med beskrivningar av och diskussioner kring samspelets karaktär. Fokus ligger på grund av maktbegreppets tudelning i "makt att" och "makt över" på motsättningar och oenighet. "Makt över" som perspektiv förutsätter oenighet och två aktörer i konflikt med varandra, som strävar att uppnå

olika effekter. Samspelets karaktär i detta avseende har alltså betydelse för tjänstemännens maktutövning.

I det studerade materialet har eftersökts de instanser vid vilka tjänstemän och politiker varit oeniga, i betydelsen förespråkade olika sätt att agera. Dessa tillfällen har sedan studerats med avseende på hur tjänstemän och politiker har agerat innan och efter det att de blivit medvetna om att de förespråkade olika handlingslinjer, det vill säga med fokus på hur motsättningar har uppstått respektive lösts.

Motsättningar mellan tjänstemän och politiker har förekommit i fyra av de studerade delprocesserna: i Falkenberg när SBK under 1990-talet ville införa en utbyggnadsstrategi vilket ledande politiker motsatte sig; i arbetet med översiktsplanerna för vindkraft i Halmstad vilka båda återremitterades då de behandlades politiskt; i Zephyrprojektet där olika tjänstemän argumenterade emot den satsning politikerna förespråkade. Det är dessa fyra processer som diskuteras i det nedanstående.

Skäl till motsättningar

Den utbyggnadsstrategi som två planarkitekter på SBK i Falkenberg presenterade i slutet av 1990-talet har beskrivits ovan. Planarkitekterna ansåg att vindkraftutbyggnad skulle ske i grupper och med detaljplan. De angav i en tjänsteskrivelse att detaljplan fordrades jämligt PBL samt att erfarenheter från Laholm och Danmark visade att gruppvisa lokaliseringar gav mindre negativ omgivningspåverkan än enskilda verk och därför var att föredra.³³⁷ När de presenterade strategin stötte de på patrull i form av Socialdemokraternas KSO som motsatte sig strategin på båda punkterna.

Också i arbetet med den andra översiktsplanen i Halmstad uppstod motsättningar på grund av att den ansvariga planarkitekten hänvisade till gällande lagstiftning. Hon ansåg att kommunens stora orörda områden inte skulle ingå i utredningen utan var fredade i enlighet med

³³⁷ SBK Falkenberg 98-12-21, ”PM om utbyggnad av landbaserad vindkraft i Falkenbergs kommun”, inget diarienummer.

MB. Politikerna ansåg dock att de stora opåverkade områdena skulle utredas.³³⁸

I arbetet med den första översiktplanen för vindkraft, som gick till SBK på återremiss efter att ha behandlats politiskt, ansåg SBK att kommunens norra delar skulle undantas från utredningen. Enligt SBK fanns det tillräckligt med lämpliga områden i de södra delarna av kommunen samt var landskapets värden högre norröver.³³⁹ Första men inte andra gången SBK:s underlag behandlades politiskt valde politikerna att godta deras förslag.³⁴⁰

Slutligen uppstod vissa motsättningar mellan tjänstemän och politiker i Zephyrprojektet. Projektet gick ut på att kommunen finansiellt skulle stödja utvecklandet av en vindkraftverksprototyp, samt därefter upphandla prototypverk. Enligt inblandade aktörer uppstod trots projektets omfattning och karaktär inte någon diskussion i den politiska ledningen om frågan.³⁴¹ Kommunalråden från S och C, partier som tillsammans var i majoritet, stod bakom satsningen.

Kritik mot projektet framfördes dock från annat håll. De företagare som skulle ta fram prototypen var själva tveksamma till projektet och ville hellre bygga ett eget kraftverk genom att köpa delar från danska underleverantörer. Projektledaren, som var anställd på ett privatägt företag i kommunen, menade att kommunstyrelsens centerpartistiske ordförande dock var helt inställd på att vindkraftverken inte bara skulle uppföras utan också tillverkas i Falkenberg.³⁴²

Också kommunala tjänstemän framförde kritik mot projektet och argumenterade inledningsvis för en annan handlingslinje än den de visste att politikerna föredrog. Energiverkschefen menade att projektet inte kunde motiveras ekonomiskt.³⁴³ Från Energiverkets sida var man

³³⁸ Se referenser i noterna 317-320.

³³⁹ SBK Halmstad, "Översiktplan för vindkraft i Halmstads kommun", samråds-handling juni 1998, dnr SK98/229.

³⁴⁰ KSAU § 249/1998; KS § 72/1999.

³⁴¹ Personliga intervjuer Östen Nilsson (C), KSO; Hans-Inge Sjögren (S), kommunalråd; Gerd Johansson, kommunchef, alla Falkenberg.

³⁴² Personlig intervju Lennart Nilsson, projektledare Zephyr windpower AB.

³⁴³ Energiverket Falkenberg 88-08-17, "Förslag till uppförande av ett vindkraftverk vid Löfstaviken", dnr 263/86.

också negativt inställd till att kommunen tog ekonomiska risker i vad som var att betrakta som ett industriutvecklingsprojekt.³⁴⁴ Denna slags kritik framförde energiverkschefen till politikerna, vilket kommunens miljö- och hälsoskyddschef menade att också Emiliagruppen gjorde.³⁴⁵

I två av del processerna står alltså tjänstemännens lagtolkningar mot den handlingslinje politikerna föredrar. I Zephyrprojektet är det tjänstemännens bedömningar av vindkraftens lönsamhet, och av projektets karaktär, som föranleder oenighet. I arbetet med den första översiktsplanen för vindkraft i Halmstad är det tjänstemännens bedömningar av vindkraftens lämplighet i olika delar av landskapet som gör att de argumenterar för en annan handlingslinje än politikerna. Det är tjänstemännens lagtolkningar och professionella bedömningar som i dessa fyra fall leder till att oenighet uppstår.

Oenighet uppdagas

I tre av dessa processer är det osannolikt att tjänstemännen på förhand hade skäl att tro att politikerna skulle motsätta sig deras förslag. Vad gäller utbyggnadsstrategin hade SBK i Falkenberg sedan 1980-talet förespråkat att vindkraftutbyggnaden i kommunen skulle detaljplaneras och ske gruppvis. Det hade SBK framfört både i sitt förslag till remissvar till den statliga vindkraftutredningen, och i en av de fördjupade översiktsplaner som antogs under tidigt 1990-tal.³⁴⁶ Remissvaret och delöversiktsplanen hade antagits av KS respektive KF med dessa skrivningar.³⁴⁷ Den strategi SBK föreslog låg alltså i linje med redan fattade politiska beslut. Att SBK och ledande politiker inte var överens blev

³⁴⁴ Personliga intervjuer Lars-Erik Jäderberg, energiverkschef; Kent Lyngåker, nätchef Energiverket, båda Falkenberg.

³⁴⁵ Personliga intervjuer Lars-Erik Jäderberg, energiverkschef; Anders Ramberg, miljö- och hälsoskyddschef, båda Falkenberg.

³⁴⁶ SBK Falkenberg 89-01-20, "Yttrande över betänkandet (SOU 1988:32), läge för vindkraft", dnr 263/86; SBK Falkenberg, "Delöversiktsplan södra kustbygden", antagandehandling mars 1994, dnr 91-0601.

³⁴⁷ Remissvaret vid KS § 42/1989; delöversiktsplanen vid KF § 83/1994.

planarkitekterna enligt egen utsaga medvetna om först då de presenterade strategin.³⁴⁸

Inte heller i arbetet med de två översiktsplanerna för vindkraft i Halmstad verkar det ha funnits skäl för tjänstemännen att tro att deras förslag skulle väcka politiskt motstånd. I processen som ledde fram till den första av planerna hade KSAU som sagt beslutat om samråd utan att kommentera SBK:s underlag.³⁴⁹ Den handläggande tjänstemannen tolkade också KSAU:s beslut på detta sätt.³⁵⁰ När Halmstad skulle utarbeta sin andra fördjupade översiktsplan för vindkraft uppstod en liknande situation. Planarkitekten hade enligt egen utsaga ingen förhandskunskap om huruvida politikerna skulle ställa sig bakom det undantag som SBK förespråkade för kommunens stora orörda områden. Frågan hade enligt den ansvariga planarkitekten aldrig varit uppe till diskussion.³⁵¹ De områden saken gällde hade också utpekats i kommunens existerande översiktsplan för vindkraft som varandes områden som inte borde byggas ut.³⁵²

Detta ger att det i de processer i vilka motsättningar har upptäckts antingen har funnits goda skäl för tjänstemännen att tro att deras förslag skulle få politiskt stöd (utbyggnadsstrategin), eller saknats skäl att tro att så inte skulle bli fallet (översiktsplanerna för vindkraft). Endast i Zephyrprojektet visste tjänstemännen på förhand att de var oeniga med politikerna. Tjänstemännen argumenterade i detta projekt med politikerna men avgav aldrig något förslag om att projektet skulle upphöra eller förändras. Nästa avsnitt visar att de tvärtom avgav förslag som låg i linje med vad politikerna önskade och senare i processen agerade för att förverkliga politikernas preferenser.

³⁴⁸ Personliga intervjuer Björn Lundberg och Johan Risholm, planarkitekter SBK, Falkenberg.

³⁴⁹ KSAU § 249/1998.

³⁵⁰ Personlig intervju Erik Lönnerholm, planarkitekt SBK, Halmstad.

³⁵¹ Personlig intervju Louise Heimler, planarkitekt Stadskontoret, Halmstad.

³⁵² Halmstads kommun, ”Översiktsplan för vindkraft”, KF § 24/2000.

Oenighet löses

En avslutande fråga är vad som hände i de studerade processerna då de motsättningar som beskrivits ovan kom i dagen. I översiktsplaneprocesserna var skedena som följde på politikernas beslut odramatiska: tjänstemännen anpassade sig utan argument till politikernas önskemål och utarbetade nya underlag som tillgodosåg dessa beslut. Detta trots att de ansvariga tjänstemännen i den ena processen ansåg att det räckte med att peka ut lämpliga vindkraftsområden i kommunens södra delar, och i den andra processen ansåg att de stora orörda områdena inte borde exploateras givet vad MB stadgade.³⁵³

I processen med utbyggnadsstrategin argumenterade planarkitekterna på SBK i Falkenberg för principen om detaljplanering av vindkraftverk även efter det att politikernas inställning hade klargjorts för dem, i ärendet som rörde Kärrets gård.³⁵⁴ De ansåg att PBL oavvisligen innebar ett krav på detaljplan i vindkraftärenden, vilket en av planarkitekterna också diskuterade med experter på Boverket och Länsstyrelsen, som gav stöd för denna tolkning av PBL.³⁵⁵ Något nytt förslag till utbyggnadsstrategi presenterade tjänstemännen dock inte förrän den politiker hade avgått som avfärdade det första förslaget till strategi, nämligen år 2006. Och i det förslag till utbyggnadsstrategi som då presenterades fanns kravet på detaljplan inte längre med.³⁵⁶

I Zephyrprojektet argumenterade tjänstemännen inledningsvis emot den handlingslinje de visste att politikerna föredrog, men de agerade senare i processen för att förverkliga politikernas intentioner. Energi-verbschefen, som var kritisk till projektet, angav till exempel i en tjänsteskrivelse att projektet, även om det inte kunde motiveras ekonomiskt, tillgodosåg andra värden och därför borde genomföras:

Med de elpriser som kan förväntas under vindkraftverkets livstid kan inte denna investering motiveras enbart av elproduktionsskäl,

³⁵³ Personliga intervjuer Erik Lönnerholm (DÖP 00) respektive Louise Heimler (DÖP 09), planarkitekter SBK respektive Stadskontoret, båda Halmstad.

³⁵⁴ Se referenser i noterna 304-307.

³⁵⁵ Personlig intervju Johan Risholm, planarkitekt SBK, Falkenberg.

³⁵⁶ KF § 151/2006.

vilket inte heller har varit fallet under de studier och diskussioner som förevarit.

Det offererade verket är en i hög grad inhemsk produkt med starka lokala och regionala inslag. Vingen är konstruerad av Sven Svenning och tillverkas av Swedewind och verket kommer att tillverkas och monteras i Falkenberg av företaget från regionen. Detta skapar sysselsättning och kan ge positiva effekter för det lokala näringslivet även på längre sikt. Här finns ett, om än svårkvantifierbart, värde för kommunen.

Vidare bör vindkraftverket ge andra svårkvantifierbara tilläggsvärden genom det attraktionsvärde det torde få för turismen och som referensanläggning.³⁵⁷

Skrivelsen omfattade såväl ett förslag om att genomföra projektet som argument för detsamma. Genom skrivelsen agerade energiverkschefen för att genomföra projektet och förverkliga politikernas preferenser, trots den inledande kritiken. Också tjänstemännen i Emiliagruppen, som hade framfört kritik mot Zephyrprojektet, agerade för fortsatt vindkraftutbyggnad i kommunen, bland annat genom det förslag till energistrategi som de utarbetade i början av 1990-talet.³⁵⁸

Om samspelets karaktär

Om samspelets karaktär kan sammantaget sägas att konfliktnivån i relationen mellan politiker och tjänstemän har varit låg. Oenighet har varit sällsynt och motsättningarna inte särskilt starka ens i de processer där viss oenighet har kunnat upptäckas. Tjänstemännen kunde i överviktsplaneprocesserna inte förutse att de förespråkade en annan handlingslinje än den som politikerna föredrog och argumenterade inte för sin sak då detta blev känt för dem. I processen med utbyggnadsstrategin hade tjänstemännen visserligen inga skäl att på förhand tro att politikerna skulle motsätta sig deras förslag, men argumenterade de för den föreslagna principen även efter det att en ledande politiker avfärdat

³⁵⁷ Energiverket Falkenberg 88-08-17, "Förslag till uppförande av ett vindkraftverk vid Lövstaviken", dnr 263/86.

³⁵⁸ Emiliagruppen Falkenberg 91-06-18, "Förslag till energipolitiskt program", dnr 312/91.

den. I Zephyrprojektet argumenterade tjänstemännen inledningsvis emot den handlingslinje de visste att politikerna föredrog, men agerade de senare i processen på olika sätt för att förverkliga politikernas preferenser. Det går givet dessa resultat inte att beskriva samspelet mellan tjänstemän och politiker som särskilt konfliktfyllt.

De fyra delprocesser som återgetts i det ovanstående är som sagt de enda där någon form av oenighet mellan tjänstemän och politiker har kunnat upptäckas. Endast i dessa fyra fall förespråkar tjänstemännen en annan handlingslinje än den som politikerna föredrar eller visar sig föredra. Det är alltså regel snarare än undantag att tjänstemännen i de studerade policyprocesserna presenterar förslag som politikerna beslutat anta utan invändningar. Så skedde också i Zephyrprojektet och efter det att politikerna klargjort sina intentioner i arbetet med de två översiktsplanerna i Halmstad. Det är bara i arbetet med utbyggnadsstrategin i Falkenberg som något nytt förslag aldrig presenteras vilket politikerna antar, åtminstone inte inom den studerade tidsperioden.

Samspelet och tjänstemännens inflytande

Då tjänstemännens potentiella makt analyserades i det föregående kapitlet drogs slutsatsen att detta var omfattande, som en effekt av att tjänstemännen bidrar till policyprocessen i maktens tre dimensioner. Tjänstemännens potentiella makt är nu en annan sak än deras faktiska makt. I det här kapitlet har samspelet mellan tjänstemän och politiker beskrivits i syfte att diskutera och analysera huruvida, och i så fall hur, politikerna begränsar tjänstemännens handlingsutrymme då de bidrar till policyprocessen. I den utsträckning politikerna begränsar tjänstemännens handlingsutrymme, hindrar de tjänstemännen att fritt omsätta sin potentiella makt till faktisk makt. Politikerna är formellt sett överordnade tjänstemännen och kan genom anvisningar och direktiv, formella eller informella, kontrollera tjänstemännens bidrag till policyprocessen. I det nedanstående summeras de resultat som ovanstående redovisning leder till och analyseras samspelets betydelse för tjänstemännens inflytande. Vid sidan om att tjänstemännens handlingsutrymme diskuteras, tas också frågan om samspelets karaktär upp till förnyad behandling.

Ett första resultat är att samspelet mellan tjänstemän och politiker, som detta har beskrivits i det ovanstående, inte skiljer sig åt på något relevant sätt mellan de båda kommunerna. Varken när det gäller tjänstemännens handlingsutrymme, hur politikerna handlar eller när det gäller relationens karaktär, går det att upptäcka några sådana skillnader mellan de båda kommunerna. De resultat som sammanfattats i det nedanstående gäller alltså för både Falkenberg och Halmstad.

Samspelet är på det hela taget organiserat på samma sätt i de båda kommunerna. Det är för det första formellt snarare än informellt, i det att det samspel som är av betydelse för utfallet i de olika delprocesserna främst sker i formella sammanhang: politikerna beslutar om uppdrag; tjänstemännen tar fram och presenterar underlag; politikerna beslutar om dessa. Det informella samspelet används inte för att begränsa tjänstemännens handlingsutrymme utan de instanser av informellt samspel som har uppmärksammats handlar om att tjänstemännen efterfrågar politiska reaktioner på sitt arbete och om att politikerna efterfrågar lägesrapporter. Det informella samspelet har inte haft som effekt att tjänstemännens handlingsutrymme har begränsats, och detta verkar heller inte vara avsikten med det. Exempelen ovan tyder för det andra på att politiker och tjänstemän i liten utsträckning alls samspelar i de olika delprocesserna annat än då det är formellt nödvändigt för dem att göra så. Mellan de tillfällen vid vilka politikerna beslutar om uppdrag respektive fattar beslut med utgångspunkt i tjänstemännens underlag, arbetar tjänstemännen som regel självständigt och utan kontakter med politikerna.

Det är, för det tredje, tjänstemännen som är den mer aktiva parten i samspelet. De utformar sina beslutsunderlag och förslag utan närmare politisk inblandning, undantag finns vilket jag återkommer till, medan politikerna i jämförelse är mera reaktiva och passiva i det att deras roll i samspelet som regel inskränker sig till att reagera på tjänstemännens förslag vid formella möten. Reagerar gör de dock i samtliga delprocesser vid minst ett, ofta flera, tillfällen. För det fjärde har de olika delprocesserna det gemensamt att politikerna i deras inledande fas inte begränsar tjänstemännens handlingsutrymme genom att anta direktiv eller ge dem anvisningar som visar på vad de förväntar sig av tjänste-

männen. När tjänstemännen påbörjar sitt arbete med en plan eller ett program har de alltså ingen uttalad politisk vilja att utgå ifrån.

För det fjärde går det utifrån det studerade materialet inte att belägga att något som liknar förhandlingar eller maktkamp har förekommit i samspelet mellan tjänstemän och politiker i policyprocesserna. En förutsättning för såväl maktkamp som förhandling är två aktörer som är oeniga, som vill olika saker. En kamp om makt fordrar två oeniga aktörer som båda, trots motstånd, strävar att genomdriva sina preferenser medan förhandlingar kräver två oeniga aktörer som båda strävar att forma beslutsutfallet utifrån sina preferenser med hjälp av verbala maktmedel och argument. Men i de fall av oenighet som har konstaterats ovan löses motsättningarna inte genom maktkamp eller förhandling. Tjänstemännen underordnar sig i stället politikerna.

Två mönster för tjänstemännens handlingsutrymme

Då de olika delprocesserna analyserades framträdde att det finns två olika mönster för tjänstemännens handlingsutrymme. Det övergripande mönstret för samspelet, det mönster som går igen i flertalet av de studerade delprocesserna, är sådant att tjänstemännens handlingsutrymme inte begränsas, varken formellt eller informellt. Detta handlingsutrymme omfattar i de olika studerade delprocesserna allt från att formulera den överordnade inriktningen på, och de överordnade målen för, kommunens energipolitik samt att föreslå hur dessa mål ska uppnås. I majoriteten av delprocesserna utarbetar tjänstemännen sina underlag och förslag under stor frihet och presenterar de dessa för politikerna först då de anser att arbetet med underlaget är avslutat. I flertalet delprocesser antar politikerna tjänstemännens förslag som de ligger. Även om det inte tillkommer några politiska anvisningar eller direktiv när tjänstemännens underlag behandlas politiskt så uppmärksammar tjänstemännen politikernas reaktioner och anpassar de sitt fortsatta arbete till dessa. Detta resultat, att tjänstemännens handlingsutrymme som regel inte begränsas, leder till slutsatsen att de är relativt fria att omsätta sitt potentiella inflytande i faktiskt makt.

Resultaten som gäller detta mönster för samspelet och tjänstemännens resulterande handlingsutrymme, stämmer i stora delar överens med tidigare resultat ur svensk kommunforskning.³⁵⁹ Brunsson och Jönsson tillskriver politikerna en roll som ”defensiva granskare”, vilken innebär att politikerna styr tjänstemännen genom att granska och kommentera deras förslag i efterhand i stället för att ange riktlinjer för deras arbete i förväg.³⁶⁰ Som en effekt av detta sätt att organisera samspelet har tjänstemännen enligt Brunsson och Jönsson stor frihet att utforma sina beslutsunderlag och förslag enligt eget tyckande. Det informella samspelet mellan tjänstemän och politiker uppmärksammar inte Brunsson och Jönsson. Jacobsson, som gjort just det, har visat att den informella styrningen kan vara av en annan och mer specifik karaktär än den formella.³⁶¹ I det ovanstående har dock påvisats att det informella samspelet har samma karaktäristika som det formella med avseende på organisering och tjänstemäns handlingsutrymme. Genom att följa en policyprocess över en längre tid, i stället för att fokusera på ett enskilt ärende, har jag också kunnat åskådliggöra att tjänstemännens handlingsutrymme varierar: i vissa lägen är politikerna mer aktiva i samspelet och frångår de sin reaktiva roll.

I några delprocesser har ett alternativt mönster kunnat upptäckas sådant att tjänstemännens handlingsutrymme begränsas, vilket har skett på två olika sätt. För det första, i några delprocesser begränsar politikerna tjänstemännens handlingsutrymme i förväg, genom att besluta om en särskild beredningsordning sådan att de själva intar en mer framträdande roll i det arbete som föregår beslutet. I dessa delprocesser bildas politiska arbetsgrupper under vars inseende tjänstemännen utför sitt arbete. Arbetsgrupper bildas i frågor som politikerna bedömer vara särskilt viktiga. Arbetsgrupperna samspekar mycket frekvent med tjänstemännen, politikerna ägnar mer tid än brukligt åt policyarbetet i dessa delprocesser samt diskuterar och sätter sig i större utsträckning än vanligt in i detaljer. Dessutom presenterar tjänstemännen i dessa processer många olika förslag för politikerna att ta ställning till, vilka är

³⁵⁹ Brunsson & Jönsson 1979:89ff; Blom 1994:96.

³⁶⁰ Brunsson & Jönsson 1979:49ff; jfr Wiberg 1987:175; Norell 1989:128.

³⁶¹ Jacobsson 1984:151-160.

mindre långt gångna än vanligt då de läggs fram. Politikernas ovanligt stora arbetsinsats, de ovanligt täta kontakterna mellan politiker och tjänstemän och det annorlunda sätt på vilket arbetet organiseras i dessa processer innebär att tjänstemännens handlingsutrymme begränsas i högre utsträckning än vanligt. Väl att märka är att tjänstemännen mellan arbetsgruppens mötestillfällen arbetar självständigt med att ta fram förslag och underlag till mötena, och att deras handlingsutrymme i denna del av arbetet alltså är oförändrat.

Det har för det andra förekommit att politikerna, då de behandlat tjänstemännens underlag, i efterhand har beslutat om direktiv för vissa delar av deras fortsatta arbete. Gemensamt för dessa processer är att politikerna av ett eller annat skäl inte är nöjda med de förslag eller det underlag som tjänstemännen presenterar. Direktiven i dessa delprocesser är specifika och handlar inte om övergripande frågor, utan främst om detaljer som politikerna vill kontrollera. Det innebär att tjänstemännens handlingsutrymme begränsas delvis, i vissa avseenden, och att en hel del av deras handlingsutrymme kvarstår. Inte heller i dessa delprocesser fanns politiska direktiv då de inleddes, utan dessa tillkom som sagt efterhand som arbetet pågick. Detta sätt att agera förekommer endast i Halmstad och detta är den enda skillnaden mellan kommunerna med avseende på handlingsutrymme, i övrigt är mönstren desamma i båda kommunerna.

Detta alternativa mönster avviker delvis från vad som kan sägas vara det sammantagna resultatet av tidigare kommunforskning. Direktstyrning är, enligt till exempel Wiberg, inte en del av samspelet mellan tjänstemän och politiker.³⁶² Resultaten ovan ger att direktstyrning, även om det inte är vanligt, visst förekommer i vissa faser av policyarbetet och under vissa förutsättningar: inte inledningsvis utan efterhand och då politikerna är missnöjda med tjänstemännens förslag och kan precisera sina önskemål genom direktiv.

Vidare tyder resultaten på att politikerna under vissa förutsättningar också intar en mer aktiv roll i policyarbetet. Johannesson, som uppmärksammat ett liknande fenomen, menar att politikerna är mera akti-

³⁶² Wiberg 1987:175; jfr Brunsson & Jönsson 1979:91.

va i spektakulära frågor där den partipolitiska konfliktnivån är hög.³⁶³ I mina fall aktiverar de sig i stället i frågor de anser vara särskilt viktiga, frågor som möjliggen är spektakulära (Zephyrprojektet i Falkenberg) men som inte är höggradigt politiserade (Zephyrprojektet, miljöprogrammen i Halmstad).

Tjänstemännens maktutövning

Det sammantagna resultatet är att tjänstemännens handlingsutrymme i regel är omfattande vilket leder till slutsatsen att de står relativt fria att omsätta sitt potentiella inflytande i faktisk makt efter eget tyckande. I utgångsläget begränsas inte tjänstemännens handlingsutrymme utan detta sker endast i frågor som politikerna bedömer vara särskilt viktiga – genom att politikerna i förväg bildar arbetsgrupper, eller då politikerna är missnöjda med tjänstemännens förslag – genom att de i efterhand beslutar om direktiv för det fortsatta arbetet. Även då tjänstemännens handlingsutrymme begränsas på något av dessa sätt kvarstår det i delar oförändrat, det upphör inte helt. Tjänstemännens handlingsutrymme varierar något, vilket deras förutsättningar att utöva makt därmed också gör, även om variationen är i stort sett densamma i de båda kommunerna.

Oavsett vilken av maktens tre dimensioner saken gäller, att utarbeta beslutsunderlag och förslag, ta initiativ eller beskriva vindkraften och dess för- och nackdelar, bidrar tjänstemännen alltså till policyprocessen med utgångspunkt i vaga eller icke-existerande politiska anvisningar och direktiv. Politikerna styr och kontrollerar i ringa utsträckning hur tjänstemännen ianspråkar sin agendamakt, sin besluts- och sin kontextuella makt. Innebörden av detta är att tjänstemännen, då de bidrar till policyprocessen i maktens tre dimensioner, i huvudsak står fria att själva avgöra om de ska bidra och hur deras bidrag i så fall ska utformas. Att tjänstemännen i Falkenberg tar fler och andra sorters initiativ än de i Halmstad; utformar sina beslutsunderlag och förslag på andra sätt samt kontextualiserar vindkraften på andra sätt, kan alltså inte förklaras med utgångspunkt i politikernas aktiva handlingar. Politikerna har inte

³⁶³ Johannesson 1989:113.

agerat på olika sätt i de båda kommunerna och samspelet ser likadant ut i de båda kommunerna.

En andra slutsats är att ”makt över” som perspektiv inte verkar vara relevant i kommunerna. ”Makt över” förutsätter oenighet, motsättningar och konflikt, förutsätter två aktörer som försöker driva igenom sin vilja trots andras motstånd.³⁶⁴ Samspelet mellan tjänstemän och politiker präglas i liten utsträckning av konflikter och motsättningar. Även om politikerna i ringa grad genom anvisningar eller direktiv begränsar tjänstemännen i deras arbete så presenterar de sistnämnda förslag vilka politikerna som regel antar utan substantiella förändringar. Motsättningar och argument för eller emot olika handlingslinjer lyser i stort sett med sin frånvaro genom de studerade policyprocesserna.

Det tillhör också ovanligheterna att tjänstemännen förespråkar ett annat sätt att agera än det som politikerna verkar föredra. Oenighet har kunnat konstateras. I vissa delprocesser förespråkar tjänstemännen andra handlingsalternativ än de politikerna föredrar. Men tjänstemännen är endast undantagsvis medvetna om att oenighet föreligger och när de medvetandegörs om politikernas önskemål agerar de för att tillgodose dessa.

Den svenska kommunforskningen har beskrivit maktrelationen mellan tjänstemän och politiker på olika sätt. Wiberg och Norell karaktäriserar å ena sidan relationen som potentiellt konfliktfylld;³⁶⁵ och den förstnämnde förklarar detta med att tjänstemän vill driva ”sina” frågor och få genomslag för sina lösningar.³⁶⁶ Å andra sidan menar Blom respektive Högberg att relationen kan beskrivas i termer av samspel snarare än konflikt.³⁶⁷ Mitt material ger vid handen dels att konfliktnivån i relationen är låg, dels att tjänstemännen i ljuset av kännedom om politikernas önskemål inte driver sina egna lösningar ens när de baserar dessa på tolkningar av nationell lagstiftning. Tjänstemännen underordnar sig även vid sådana tillfällen de lokala politikernas önskemål eller beslut.

³⁶⁴ Dahl 1957:202f; jfr Scott 2001:7; Hay 2002:172

³⁶⁵ Wiberg 1987:149f; Norell 1989:210f.

³⁶⁶ Wiberg 1987:150, 154.

³⁶⁷ Blom 1994:106; Högberg 2007:198.

Att konfliktnivåerna i de båda kommunerna genomgående är låga är i sig inte tillräckligt för att dra slutsatsen att tjänstemännen inte utövar "makt över" politikerna. Låga konfliktnivåer kan föreligga också i maktrelationer där den underordnade finner det lönlöst att göra motstånd, vilket Gaventa har påvisat.³⁶⁸ Jag håller det för osannolikt att maktrelationen mellan politiker och tjänstemän är av sådan natur, givet att politikerna, när de upplever ett sådant behov, med enkla medel kan återremittera ärenden till förvaltningen för förnyad behandling. Sådana instanser har också upptäckts i det empiriska materialet. Detta tyder sammantaget på att "makt över" som perspektiv inte är relevant. Frågan behandlas fortsatt i nästa kapitel.

En tredje slutsats som kan dras av det ovanstående är att politikernas makt, i det fall de påverkar policyprocessernas utfall, inte är direkt utan i så fall indirekt. De utövar inte makt direkt, annat än i de undantagsfall de beslutar om direktiv för tjänstemännens arbete, eftersom det är ett villkor för direkt makt att man som aktör aktivt agerar för att få till stånd ett visst utfall i policyprocessen.³⁶⁹ I de fall politikerna inte gör mer än att dela ut uppdrag till tjänstemännen att ta fram beslutsunderlag och förslag till beslut för att sedan anta tjänstemännens förslag utövar de inte makt direkt. Politikerna kan ändå ha indirekt makt, d.v.s. få sina preferenser tillgodosedda utan att agera.³⁷⁰ Men det förutsätter att tjänstemännens handlingsmönster är anteciperande.

Tjänstemän med obegränsad makt?

De resultat som framkommit och de slutsatser som dragits i detta och föregående kapitel talar för att tjänstemännens inflytande över policyprocessens utfall är betydande. Tjänstemännens potentiella makt är omfattande och politikerna begränsar deras handlingsutrymme i ringa utsträckning. Samspelet mellan politiker och tjänstemän är inte sådant att politikerna aktivt begränsar tjänstemännens maktutövning. Tvärt om lämnar de till tjänstemännen att utforma agenda, beslut och kon-

³⁶⁸ Gaventa 1980.

³⁶⁹ Dahl 1991:44f.

³⁷⁰ Crenson 1971:78; Bachrach & Baratz 1972:34f; Morriss 2002:xxxix.

text. Endast i undantagsfall begränsar de tjänstemännens handlingsutrymme. Med detta som utgångspunkt verkar det finnas fog för slutsatsen att tjänstemännens makt i policyprocessen är närmast obegränsad. Mot denna slutsats kan invändas att tjänstemännens handlingsmönster återstår att analysera, och att det i det ovanstående finns tecken som tyder på att tjänstemännen anteciperar politikerna.

Den möjligheten återstår att policyprocessens utfall återspeglar politikernas preferenser, även om de inte är aktiva i policyprocessen, och att detta utfall uppstår som en effekt av att tjänstemännen anteciperar politikernas beslut. Ovan har framkommit att tjänstemännen uppmärksammar politikernas reaktioner då de presenterar förslag till beslut och sedan anpassar sitt fortsatta arbete till dessa reaktioner, vilket är ett tecken på att antecipering förekommer. Just detta, tjänstemännens handlingsmönster, är temat för nästa kapitel.

Kapitel 7

Tjänstemännens handlingsmönster

I de kapitel som föregår detta har visats att tjänstemännen i de studerade kommunerna har potentiell makt i tre dimensioner samt att deras handlingsutrymme i ringa utsträckning begränsas av politikerna. Resultaten talar sammantaget för att tjänstemännen är fria att utöva makt i de tre dimensionerna. Tjänstemännens handlingsmönster, det vill säga hur de realiserar sitt potentiella inflytande, återstår att studera.

Den fråga som ska besvaras i kapitlet handlar om vad tjänstemännen tar utgångspunkt i eller uppvisar för lojalitet, då de realiserar sin potentiella makt. Lundquist talar i sammanhanget om styrningsspecificering, att tjänstemän som agerar med utgångspunkt i otillräckliga direktiv själva måste avgöra hur den politiska styrningen ska specificeras, till exempel vid beredning.³⁷¹ I ett tidigare kapitel har tre handlingsmönster, det vill säga tre sätt att specificera styrningen diskuterats: tjänstemän kan utöva makt i syfte att förbättra sin egen eller någon särskild grupps position; de kan antecipera politikerna och utöva makt i syfte att realisera deras preferenser; de kan utöva makt så att den egna professionens kunskaper och normer får genomslag i policyprocessen. Frågan är alltså vilket eller vilka av dessa handlingsmönster tjänstemännen uppvisar då de realiserar sin potentiella makt.

Tjänstemännens handlingsmönster har betydelse både för maktrelationen mellan tjänstemän och politiker och för tjänstemännens faktiska makt. Särskilt viktigt att uppmärksamma är att tjänstemän som anteciperar politikernas beslut, och verkar för att deras preferenser ska reali-

³⁷¹ Lundquist 1992:86ff.

seras, skänker politikerna indirekt makt. Eftersom makt handlar om att åstadkomma effekter är ett centralt spörsmål i kapitlet huruvida det är tjänstemännens olika sätt att agera i de två kommunerna som har lett fram till skillnaderna i de två kommunernas policies för vindkraft. Huruvida tjänstemännens handlingar har haft effekter på policyutfallet är inte på något sätt enkelt att avgöra. Resten av kapitlet och delar av nästa ägnas åt denna diskussion och i centrum för diskussionen står tjänstemännens handlingsmönster.

För att kunna diskutera hur tjänstemännens omsätter sitt potentiella inflytande i maktens tre dimensioner i faktiskt inflytande är det nödvändigt att återigen lyfta fram policyprocessen som *process*. Det är genom att betrakta hur policy växt fram över tid i de båda kommunerna som tjänstemännens handlingsmönster kan åskådliggöras. I det nedanstående beskrivs visserligen enskilda delprocesser, men framför allt studeras hur olika delprocesser hänger ihop och relaterar till varandra. Tjänstemännen får själva komma till tals genom intervjuer, det är ju deras handlingsmönster som står i centrum, men kapitlet bygger till stor del på beskrivningar, analyser och tolkningar av policyprocessen som helhet och på jämförelser mellan de båda kommunerna i en rad olika avseenden. Genom att beskriva processerna som processer, hitta länkar mellan olika delprocesser och inplacera enskilda delprocesser i policyprocessen som helhet är det möjligt att åskådliggöra vad som föregått tjänstemännens sätt att agera i enskilda delprocesser och möjligt att upptäcka deras handlingsmönster i maktens tre dimensioner.

Många av de exempel som används i kapitlet har redan beskrivits i tidigare kapitel. Fallbeskrivningarna är därför i många fall kortfattade. En del upprepningar är tyvärr av nöden eftersom samma exempel som använts tidigare återkommer här med ett annat teoretiskt fokus.

Tjänstemännens handlingsmönster i policyprocessernas inledning

De båda kommunernas första energiplaner har i det ovanstående använts som exempel vid flera tillfällen. Arbetet med dessa energiplaner får här tjäna som exempel ännu en gång eftersom policyprocessernas

inledning av flera är särskilt intressanta. I och med Falkenbergs första energiplan hamnade vindkraften på agendan och föreslogs en storskalig vindkraftutbyggnad. Så skedde inte i Halmstad kommuns energiplan 1991. De båda energiplanerna förebådade den energipolitik de båda kommunerna har fört alltsedan 1980-talet. Avsaknaden av politiska ställningstaganden och av tydligt uttryckta politiska preferenser i relation till vindkraften torde vara särskilt stor i policyprocessernas inledning. De första energiplanerna är av dessa skäl centrala delprocesser. För att åskådliggöra tjänstemännens handlingsmönster i dessa delprocesser diskuteras nedan bakgrunden till energiplanerna och hur tjänstemännens agerande kan förstås.

Energiplan 1987 i Falkenberg

Ett av de första formella besluten som Falkenbergs kommun tagit gällande vindkraften fattades 1987, då KF antog kommunens första energiplan.³⁷² Förslaget till plan utarbetades av kommunens energiverkschef och antogs i den form det presenterades. Vindkraften hade en framträdande ställning i förslaget. Bland annat angavs att vindkraftens potential var stor, tekniken började bli väl känd och låg på gränsen till lönsamhet samt presenterades ett förslag att uppföra 30 vindkraftverk i hamnen.³⁷³ Genom förslaget hamnade vindkraften på den politiska agendan. I detsamma föreslogs en omfattande utbyggnad samt konstruerades ett energipolitiskt problem som vindkraften framställdes som en god lösning på.

Den energiverkschef som på egen hand utformade förslaget till energiplan beskrev i intervju att han gav förslaget den inriktning det hade eftersom han tyckte att det skulle ha det, och eftersom han trodde att förslaget skulle komma att bli accepterat:

³⁷² KF § 11/1987, föregicks av beslut i KSAU 959/86 och KS 2/87.

³⁷³ Energiverket Falkenberg "Förslag till energiplan för Falkenbergs kommun 1986", dnr 55-85.

I förslaget finns en väldigt tydlig inriktning mot förnybar energi, hur kommer det sig?

Ja det tyckte jag. Så var det. Men det tyckte ju egentligen då, det tyckte ju flera omkring mig också, det var det som var så bra i Falkenberg, det var inte så många som var skeptiska. Och jag visste ju jag kunde trycka på förnybar energi för det kommer de nog tycka om, både bland politiker och tjänstemän. Jag visste att de inte skulle springa in i närmaste mörka rum och slå sig för knäna och skratta.

[...]

Det låter som att du när du skrev förslaget skrev en produkt som du trodde att politikerna skulle ge sitt stöd till.

Ja. Vi hade ju många olika projekt och politikerna var alltid med på noterna. Det hade ju redan varit en satsning på solvärme, vi odlade salix vid motorvägen. Det fanns beslut att fjärrvärmens skulle vara biobränsleeldad. C och S var överens redan då om att det var så man borde göra. Så det fanns redan en massa satsningar på förnybar energi som de hade tyckt mycket om. Och vid den tiden var vi ju på väg att dra igång Zephyr också, och det var de ju också positiva till.³⁷⁴

Energiverkschefen ansåg själv att planen borde inriktas mot förnybar energi men uppfattade situationen som att kommunens ledande politiker också skulle ställa sig bakom förslaget. Även i Zephyrprojektet, som pågick parallellt med utarbetandet av energiplanen, förklarar energiverkschefen sitt agerande med utgångspunkt i politikernas intresse för förnybar energi, och sina egna preferenser för vindkraft. Uppfattningen om politikernas önskemål byggde energiverkschefen på beslut som redan fattats, projekt som redan genomförts och på samtal han fört med politikerna. Kommunens ledande politiker var enligt energiverkschefen redan vid denna tid intresserade av miljövänlig energiproduktion, vilket politikerna själva och andra intervjupersoner bekräftade i intervju.³⁷⁵

³⁷⁴ Personlig intervju Per Knudsen, energiverkschef Falkenberg.

³⁷⁵ Ibid.; personliga intervjuer Östen Nilsson (C), KSO; Hans-Inge Sjögren (S), kommunalråd; Gerd Johansson, planeringschef; Are Kjeang, energirådgivare Fastighetskontoret, alla Falkenberg.

Mot bakgrund av detta politiska intresse och de satsningar på förnybar energi som redan hade genomförts i kommunen framstår energiplaneförslaget som mindre radikalt än först kan tyckas. Energirådgivarens samtida sammanställning av energiarbetet i kommunen påvisar att kommunens energipolitik arbete under de år som föregick energiplanen i mycket stor utsträckning hade inriktats på att bygga ut olika förnybara energikällor. Kommunen hade redan satsat på salixodlingar, biobränsleeldad fjärrvärme och uppfört solfångarfält.³⁷⁶

När energiplaneförslaget presenterades hade alltså förnybar energi redan en framträdande plats på den politiska agendan, hade en rad beslut fattats om kommunala satsningar på förnybar energi och fanns ett intresse för detta bland kommunens ledande politiker. Energirådgivarens sammanställning ger vidare vid handen att energi- och miljöfrågorna redan var intensivt sammankopplade i kommunen. Denna bakgrund är viktig för att förstå energiverkschefens agerande i arbetet med energiplanen: satsningen på vindkraft uppfattade han med rätta som en i raden av satsningar på förnybar energi och han hade goda skäl att tro att förslaget han lade fram skulle antas av kommunens politiker. I ljuset av detta framstår energiplanen som mindre banbrytande och snarare som en fortsättning på den energipolitik kommunen redan förde.

Energiplan 1991 i Halmstad

I Halmstad utarbetades det första förslaget till kommunens första energiplan av Energiverket och Ekonomikontoret. I deras förslag till energiplan sattes fjärrvärmens i centrum. Beredningsunderlaget omfattade inga förslag på vindkraftområdet utan om vindkraften angavs att den väntade på sitt genombrott, att man inte kunde ange hur stort energitillskott den kunde ge samt att det ofta uppstod konflikter med andra intressen vid vindkraftutbyggnad. Underlaget innehåller en handlingsplan och på energitillförselområdet föreslogs i denna endast sats-

³⁷⁶ Energirådgivaren Fastighetskontoret 87-02-03, "Falkenbergs kommun, energiarbetet 1979-1986", inget dnr.

ningar på fjärrvärmeområdet.³⁷⁷ Energiplaneförslaget ledde inte till att vindkraften hamnade på den politiska agendan, omfattade inga förslag om eller argument för vindkraftutbyggnad och i det konstruerades ett problem som vindkraften, givet det sätt den framställdes på, inte kunde lösa.

Enligt Energiverkets chefsingenjör, som medverkade i arbetet med energiplaneförslaget, var vindkraften en fråga som redan vid denna tid diskuterades internt på Energiverket, men inte en fråga som tjänstemännen på Energiverket diskuterade med de kommunala politikerna.³⁷⁸ De var enligt chefsingenjören ointresserade av vindkraft, vilket bland annat studieresan till Helsingborg och Danmark hade visat. Enligt andra intervjupersoner var kommunens ledande politiker vid denna tid ointresserade av, närmast negativt inställda till kommunal vindkraftutbyggnad.³⁷⁹ Socialdemokraternas KSO argumenterade vid denna tid också öppet emot den vindkraftutbyggnad om ett verk som föreslogs i den andra vindkraftmotionen.³⁸⁰

Kommunens energipolitik var då energiplanförslaget författades till stora delar redan inriktad på fjärrvärme. I själva förslaget angavs att energifrågan under 1980-talet hade "stätt i centrum som aldrig tidigare i Halmstads kommun" samt att ett intensivt utredningsarbete om fjärrvärmesystemets utveckling under den kommande tioårsperioden pågick på Energiverket.³⁸¹ Också de energipolitiska beslut som föregick energiplanen fokuserade på fjärrvärmens som lösning. År 1979 hade KF antagit en värmeplan för kommunens centrala delar vilken bland annat angav att "området ska inriktas på fjärrvärmeförsörjning".³⁸² Och i kommunens plan för minskad oljeanvändning från 1982 angavs att

³⁷⁷ Energiverket Halmstad "Förslag till energiplan för Halmstads kommun 1986", dnr 1987.895.

³⁷⁸ Personlig intervju Sven-Erik Johansson, chefsingenjör Energiverket, Halmstad. Energiverkets dåvarande chef som ansvarade för utarbetande av energiplanen var avliden redan då empiriinsamlingen till avhandlingen påbörjades.

³⁷⁹ Personliga intervjuer Assar Persson (FP), kommunalråd; Bertil Nilsson (FP), kommunalråd; Ove Sjelvgren (V), kommunalråd, alla Halmstad.

³⁸⁰ KSAU § 530/1988.

³⁸¹ Se referens i not 377.

³⁸² Halmstads kommun, "Värmeplan för centralorten", KF § 200/1979.

alternativa bränslen i fjärrvärmesystemet skulle vara det primära sättet att minska kommunens oljeberoende på.³⁸³ När arbetet med energiplanen påbörjades pågick flera fjärrvärmeprojekt på Energiverket som avspeglade dessa beslut. Ett av dem handlade om uppförandet av ett nytt värmeverk, ett annat om vilka bränslen som skulle användas i fjärrvärmesystemet.³⁸⁴

Mot denna bakgrund är det förstäligt att tjänstemännen inte lyfte fram vindkraften som fråga i energiplaneförslaget. Chefsingenjören menade att det skulle ha varit poänglöst att göra så på grund av politikernas bristande intresse för frågan.³⁸⁵ Förslaget till energiplan återspeglade väl de beslut som KF redan hade fattat samt de projekt och det utredningsarbete som redan pågick på Energiverket. Tjänstemännen hade sannolikt goda skäl att tro att deras förslag skulle accepteras politiskt: deras förslag låg i linje med den energipolitik som redan fördes i kommunen.

Antecipering: politikernas preferenser, pågående arbete och gällande energipolitik

I arbetet med energiplanerna, de första större arbetena i kommunerna som berörde vindkraften, presenterade tjänstemännen i de båda kommunerna alltså väldigt olika förslag. Förslagen och processerna i vilka de togs fram har dock flera beröringspunkter. Exempelen visar på tre förhållanden som är gemensamma för båda kommunerna. För det första att tjänstemännen själva länkade samman sitt beredningsarbete i energiplanprocesserna med tidigare processer och skeenden. I båda kommunerna återspeglade förslagen politiska beslut som redan hade fattats, samt verksamheter och projekt vilka som en effekt av dessa beslut redan pågick på energiområdet.

³⁸³ Halmstads kommun, "Plan för minskad oljeanvändning 1980-1990", KF § 118/1982.

³⁸⁴ Dessa projekt påbörjades under 1984 och arbetet presenterades tre gånger i KSAU (§ 791/1985; § 234 och § 562/1986). Beslut fattades 1986 om att uppföra en provisorisk pannanläggning för naturgas (KF § 204/1986).

³⁸⁵ Personlig intervju Sven-Erik Johansson, chefsingenjör Energiverket, Halmstad.

Exemplen visar för det andra att tjänstemännen valde att uppmärksamma och ta hänsyn till politikernas preferenser i sakfrågan. Graden av intresse för förnybar energi i allmänhet och vindkraft i synnerhet uppmärksammades av tjänstemännen i båda kommunerna, som i sitt beredningsarbete också utgick från dessa preferenser. I Falkenberg lyftes vindkraften fram i underlaget, bland annat mot bakgrund av politikernas intresse för miljövänlig energiproduktion, medan det motsatta inträffade i Halmstad där fjärrvärmens i stället hamnade i centrum.

För det tredje valde tjänstemännen i båda kommunerna att avge förslag som låg i linje med den energipolitik som redan fördes i respektive kommun. Tjänstemännen i båda kommunerna föreslog i praktiken den redan förda politikens fortsättning, och inkorporerade den nya sakfrågan vindkraft i sina underlag på ett sätt som inte innebar något brott med den existerande politikinriktningen.

Tjänstemännen föregrep politikernas reaktioner genom att anpassa sina förslag till politikernas preferenser och till den politik som redan fördes. De hade goda skäl att tro att de förslag de presenterade inte skulle stöta på patrull då de behandlades politiskt utan tvärtom skulle tas emot väl av politikerna. Om man betraktar energiplanerna som delar av en större process i stället för som isolerade beslut, framstår de i nytt ljus – nämligen som en fortsättning av något redan pågående. Tjänstemännens förslag föregås av etablerade politiska preferenser och redan tagna beslut och tjänstemännen anteciperar politikernas reaktioner genom att anpassa sig till dessa preferenser och beslut, redan i policyprocessens inledning. De presenterar förslag i linje med dessa preferenser och den politik som de facto redan fördes i respektive kommun. Kapitlet fortsätter med en diskussion om tjänstemännens handlingsmönster i policyprocessernas fortsättning.

Handlingsmönster i maktens två första dimensioner

Tjänstemännen i de båda kommunerna har agerat på olika sätt och bidragit till policyprocessen på olika sätt i maktens tre dimensioner genom hela policyprocessen. I det här avsnittet diskuteras deras hand-

lingsmönster i maktens två första dimensioner med utgångspunkt i dessa olikheter.

Falkenberg

Tjänstemännen i Falkenberg har genom sitt sätt att agera i maktens två första dimensioner främjat storskalig vindkraftutbyggnad i kommunal regi genom hela policyprocessen. De har genom hela policyprocessen kontinuerligt tagit initiativ som har placerat vindkraften på den politiska agendan. De har i sina beslutsunderlag under hela den studerade tidsperioden argumenterat för samt avgett förslag om storskalig vindkraftutbyggnad i kommunal regi. Nedan går de delprocesser igenom i vilka tjänstemännen har tagit initiativ av detta slag och/eller avgett förslag om vindkraftutbyggnad, i syfte att åskådliggöra deras handlingsmönster.

Policyprocessen i Falkenberg fortsatte efter Zephyrprojektet och energiplanen med att kommunens energiverkschef föreslog en fortsatt utbyggnad i Lövstaviken.³⁸⁶ Genom detta initiativ hamnade vindkraften än en gång på den politiska dagordningen och fattades också ett beslut om fortsatt utbyggnad. Energiverkschefen, som varit involverad i Zephyrprojektet, betraktade den fortsatta utbyggnaden i Lövstaviken som en självklar fortsättning på detta projekt:

Hur kom det projektet igång?

Nej vi var ju redan igång att bygga vindkraftverk och det politiska intresset hade ju inte minskat. Vi hade ju ett läge på piren där man kunde bygga många verk så det var ingen tvekan om att fortsätta.³⁸⁷

Energiverkschefen var för egen del övertygad om att förslaget skulle tas väl emot politiskt och såg det som ”den naturliga utvecklingen” att fortsätta att bygga ut Lövstaviken eftersom området redan var ianspråktaget och hade ett bra vindläge. När KSAU behandlade energiverkschefens tjänsteskrivelse beslutades att finansiera inköpet av fyra verk, två

³⁸⁶ Tjänsteskrivelse Energiverket 91-03-05, dnr 214/90; personlig intervju Lars-Erik Jäderberg, energiverkschef, Falkenberg.

³⁸⁷ Personlig intervju Lars-Erik Jäderberg, energiverkschef Falkenberg.

från Vestas och två från Zephyr, med 4,4 mkr samtidigt som Energiverket skulle finansiera resten med 1,45 mkr av sina budgeterade utvecklingsmedel.³⁸⁸

Nästa gång tjänstemännen satte vindkraften på agendan och föreslog fortsatt vindkraftutbyggnad var när Emiliagruppern presenterade sitt förslag till energipolitiskt program i början av 1990-talet. Gruppen hade fått i uppdrag av KSAU att belysa den framtida användningen av olika energislag i kommunen.³⁸⁹ Emiliagruppern fokuserade i sitt förslag till energipolitiskt program på förnybara energislag och presenterade i sitt underlag ett tredelat koncept till fortsatt vindkraftutbyggnad i kommunen: fortsatt utbyggnad i Lövstaviken; stimulans till externa aktörer samt uppförandet av vindkraftverk intill Vinbergsmotet.³⁹⁰

Emiliagruppern hade bildats av kommunens energirådgivare och bestod utöver honom av energiverkschefen, chefen för miljö- och hälsoskyddsförvaltningen samt en planarkitekt från SBK. Gruppens syfte var enligt underlaget till program till att "samordna kommunens arbete med energi, avfall och miljö inom förvaltningen" samt "vara kunskapsresurs för kommunens politiker och tjänstemän".³⁹¹ Emiliagrupperns personsammansättning är intressant eftersom den visar på att gruppens deltagare hade varit involverade i arbetet med vindkraftfrågan innan de presenterade sitt förslag till program: energirådgivaren och miljö- och hälsoskyddschefen hade varit inblandade i Zephyrprojektet; energiverkschefen hade arbetat med detsamma; planarkitekten hade utarbetat kommunens remissvar till den statliga vindkraftutredningen. De fyra tjänstemännen uppgav alla i personliga intervjuer att kommunens ledande politiker enligt deras uppfattning var mycket intresserade av att

³⁸⁸ Beslutet att fortsätta bygga ut Lövstaviken fattades av KS (§ 14/1991; KSAU § 167/1991) efter att kommunkansliet (91-03-14, dnr 214/90) yttrat sig över Energiverkets tjänsteskrivelse (91-03-05). Energiverkschefen rapporterade om förhandlingarna med de inblandade företagen till KSAU/KS som tog emot informationen respektive fattade beslut om finansiering vid KSAU: § 490, 521/1991, § 35/1992; KS: § 32/1991, 53/1992.

³⁸⁹ KSAU § 546/1990.

³⁹⁰ Emiliagruppern Falkenberg 91-06-18, "Förslag till energipolitiskt program", dnr 312/91.

³⁹¹ Ibid.

bygga ut förnybara energislag, däribland vindkraften.³⁹² Deras inblandning i Zephyrprojektet och remissarbetet ger vid handen att de sannolikt hade goda skäl att hysa denna uppfattning.

Emiliagruppen föreslog i sitt utkast till energipolitiskt program att kommunens huvudmål även fortsättningsvis skulle vara att minska miljöbelastningen till följd av energianvändningen samt att Falkenberg ”även fortsättningsvis [skulle] sträva att vara en spetskommun i energifrågor”.³⁹³ För att nå dessa mål förespråkades i utkastet en ökad användning av inhemsk och förnybar energi samt, som sagt, fortsatt vindkraftutbyggnad. Emiliagruppens förslag till huvudmål gick tillbaka till energiplanen som antagits 1987, där ett liknande huvudmål hade slagits fast och till den energipolitik som redan bedrevs i kommunen, som var tydligt inriktad mot förnybara energislag. I praktiken föreslog Emilia-gruppen alltså, vilket gruppen i sitt underlag uppmärksammade genom användandet av ”även fortsättningsvis”, att kommunen på det energipolitiska området skulle fortsätta på samma sätt som förut. Det var inget brott med den förda politiken som gruppen förespråkade utan dess fortsättning.

Kort kan nämnas att utkastet till program gick på remiss till parti-grupperna i fullmäktige, att endast Centerpartiet svarade och bland annat framförde följande:

Centern instämmer till fullo med huvudmålet. (...) Centern vill också att Falkenberg fortsätter att vara en föregångskommun i energifrågor. (...) Falkenberg bör stimulera fram en ökad satsning på vindkraft.³⁹⁴

Centerpartiet var vid denna tid kommunens dominerande parti och när KSAU behandlade utkastet en andra gång beslutades att förslagen till

³⁹² Personliga intervjuer Are Kjeang, energirådgivare Fastighetskontoret; Lars-Erik Jäderberg, energiverkschef; Björn Lundberg, planarkitekt SBK, Anders Ramberg, miljö- och hälsoskyddschef, alla Falkenberg.

³⁹³ Emiliagruppen Falkenberg 91-06-18: ”Förslag till energipolitiskt program”, dnr 312/91, emfas i original.

³⁹⁴ Centerpartiet Falkenberg 91-09-30, ”Centerns remissvar över Falkenbergs kommuns energipolitiska program”, dnr 312/91.

fortsatt vindkraftutbyggnad skulle konkretiseras.³⁹⁵ Så skedde också i och med Lövstavikens fortsatta utbyggnad och genom vindkraftparken som några år senare uppfördes vid Vinbergsmotet.

Också i två av de delöversiktsplaner som SBK utarbetade i början av 1990-talet blev vindkraften en del genom att planerna pekade ut områden lämpliga för vindkraftutbyggnad. Det hade SBK inte hunnit göra i arbetet med den kommunövergripande översiktsplanen ÖP90. Utarbetande av delöversiktsplaner i var enligt den ansvarige planarkitekten en direkt fortsättning på arbetet med ÖP90. Detsamma gällde utpekandet av vindkraftsområden:

Ni pekar ut vindkraftsområden i flera delöversiktsplaner från tidigt 1990-tal...

Ja där är det ett antal områden som pekades ut. Det var en fortsättning på arbetet med ÖP90, vi letade områden med få konkurrerande intressen. (...) Det förslaget kom jag med det så att inte frågan skulle uppstå sedan, när man har antagit översiktsplanen att jädrar, vi har ju inte tänkt på vindkraften.³⁹⁶

Förutvarande diskussioner med den politiska ledningen hade enligt samma planarkitekt visat att kommunens ledande politiker gärna såg en fortsatt vindkraftutbyggnad i kommunen, vilket delöversiktsplanerna avspeglade. En annan planarkitekt på SBK, som samarbetade med den ansvarige, menar att utpekandet av områden avspeglade det intresse för vindkraftutbyggnad som fanns i kommunen bland både tjänstemän och politiker.³⁹⁷ Enligt den förste av de två planarkitekterna hade det kunnat leda till ytterligare arbete längre fram om inte vindkraftsområden pekats ut i delöversiktsplanerna, eftersom han givet politikernas inställning bedömde en fortsatt utbyggnad som högst sannolik.³⁹⁸

Samma två planarkitekter utarbetade mot slutet av 1990-talet en promemoria om vindkraft till havs. Den ene av dem framförde i intervju att han upplevde att initiativ av den här sorten förväntades av SBK från politiskt håll:

³⁹⁵ KSAU § 611/1991.

³⁹⁶ Personlig intervju Björn Lundberg, planarkitekt SBK, Falkenberg.

³⁹⁷ Personlig intervju Johan Risholm, planarkitekt SBK, Falkenberg.

³⁹⁸ Personlig intervju Björn Lundberg, planarkitekt SBK, Falkenberg.

Ni gjorde en lokaliseringsutredning om vindkraft till havs i slutet av 1990-talet, hur kom det sig?

Vi hade, det var nog 1998, då fick vi in en förfrågan om att bygga fem vindkraftverk till havs, en vanlig bygglovsförfrågan, och direkt så sa vi att det här bör planläggas. Och fick jag i uppdrag att ta kontakt med dem och sa att detta inte var lämpligt. Det var för nära kusten, som ett staket utmed kusten. Och då tog vi på eget initiativ faktiskt så tog vi och gjorde en utredning var längs kusten du kan ha vindkraftverk, och så gjorde vi en översiktlig lokaliseringsutredning kring vindkraft till havs. (...) Så väldigt mycket av det här med Skottarevet var ett tjänstemannadriv i början. Det kom inte uppifrån utan det kom inifrån, från FEAB och från oss planerare. Att hitta på detta så att säga. Det är klart, det hade vi inget uppdrag för men samtidigt så antog vi, tolkade vi det som att det låg inom ramen för vårt uppdrag att hitta på den här sortens grejer, att vi skulle föreslå utvecklandet av den här sortens grejer.³⁹⁹

Sett till den vidare policyprocessen hade planarkitekterna goda skäl att tolka sitt uppdrag på det sätt de gjorde. Två år innan havsutredningen hade Socialdemokraternas KSO nämligen beställt en utredning om vindkraftutbyggnad på land av SBK.⁴⁰⁰ Ordföranden beställde enligt egen mening utredningen eftersom han ansåg att vindkraftutbyggnaden i kommunen gick för långsamt.⁴⁰¹ Och redan i slutet av 1980-talet, i samband med remissvaren till den statliga vindkraftutredningen, hade KSAU/KS på förslag från SBK beslutat att vindkraften i kommunen i första hand skulle byggas ut till havs och i de norra delarna av kommunen.⁴⁰² Detta remissvar hade utarbetats av en av de planarkitekter som tog fram promemorian och utrett frågan om vindkraft på land.

I ytterligare två delprocesser har tjänstemännen i Falkenberg satt vindkraften på agendan samt föreslagit och argumenterat för vindkraftutbyggnad: i ekohandlingsprogrammet från 1996 och i energiplanen från 2000. I underlagen till båda dessa presenterades förslag om

³⁹⁹ Personlig intervju Johan Risholm, planarkitekt SBK, Falkenberg.

⁴⁰⁰ PM SBK Falkenberg, februari 1996, "Lokaliseringsstudie för vindkraftutbyggnad, norra kustområdet m m", inget diarienummer.

⁴⁰¹ Personlig intervju Hans-Inge Sjögren (S), KSO, Falkenberg.

⁴⁰² SBK Falkenberg 89-01-20 "Yttrande över betänkandet (SOU 1988:32), läge för vindkraft", dnr 263/86; KSAU § 89/1989; KS § 21/1989.

storskalig vindkraftutbyggnad i kommunal regi.⁴⁰³ Enligt den agenda 21-samordnare som utarbetade förslaget till energiplan 2000 byggde hans förslag till inriktning för kommunens energipolitik i allmänhet och målet för vindkraften i synnerhet på den inriktning och de mål som hade antagits i ekohandlingsprogrammet från 1996 och i energiplanen från 1987.⁴⁰⁴ Även om underlaget inte omfattade några förslag om förändrad politikinriktning argumenterades i underlaget för en mycket större utbyggnad än den som förespråkades i ekohandlingsprogrammet, 120 GWh i stället för 20 GWh. Gemensamt för de båda planerna var dock att de förslag om utbyggnad som presenterades i dem i praktiken baserades på projekt som redan pågick: i ekohandlingsprogrammet förespråkades en utbyggnad som i GWh motsvarade vad det pågående Vinbergsmotsprojektet beräknades generera; i energiplanen förespråkades en utbyggnad som i GWh motsvarade Vinbergsmotsprojektet samt vad de pågående projekten i Lövestaviken och på Skottarevet beräknades generera.⁴⁰⁵ Utbyggnadsförslagen baserades alltså redan pågående projekt.

Slutligen kom också initiativet att bygga nya och större verk i Lövestaviken under slutet av 1990-talet från tjänstemän på Energiverket och SBK.⁴⁰⁶ Enligt energiverkschefen började Energiverket och SBK att diskutera möjligheten att bygga större verk i Lövestaviken redan innan Vinbergsmotsprojektet hade genomförts. Idén väckte enligt honom snabbt acceptans bland ledande politiker då idén presenterades för dem, vilket energiverkschefen också hade förväntat sig eftersom han betraktade projektet som en naturlig förlängning av det arbete att byg-

⁴⁰³ Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen Falkenberg, "Förslag till miljö- och kretsloppsprogram, juni 95", dnr 94-0566; Stadskontoret Falkenberg 99-08-30, "Förslag till energiplan 2000-2005", dnr 98-0226.

⁴⁰⁴ Personlig intervju Jan-Olov Andersson, agenda 21-samordnare Stadskontoret, Falkenberg.

⁴⁰⁵ Det framgår av programmet/planen som refereras till i not 404.

⁴⁰⁶ Yttrande SBK Falkenberg 97-10-24, "Framtida utnyttjande av Lövestaviksområdet", dnr 1997-0241; KSAU 411/97; personliga intervjuer Johan Risholm, planarkitekt SBK; Jan-Åke Jakobsson, energiverkschef; Gerd Johansson, kommunchef, alla Falkenberg.

ga ut vindkraften som redan föregick och som ledande politiker genom en rad beslut hade ställt sig bakom.⁴⁰⁷

Halmstad

Tjänstemännen i Halmstad har inte agerat för att möjliggöra någon storskalig vindkraftutbyggnad i kommunen. Under policyprocessens första 15 år tog de inga initiativ till att placera frågan på agendan och varken föreslog eller förespråkade de någon vindkraftutbyggnad i kommunen av något slag. Under policyprocessens avslutande år har de tagit initiativ som placerat vindkraften på dagordningen samt avgett förslag om småskalig utbyggnad i andras regi. Nedan beskrivs de delprocesser som utspelades under policyprocessens 15 första år i syfte att åskådliggöra tjänstemännens handlingsmönster. Senare delprocesser behandlas under en separat rubrik nedan.

Arbetet med energiplan 1991 avslutades inte i och med det första förslaget till energiplan som lades fram 1987. Detta förslag antogs nämligen aldrig utan KSAU gav SBK i uppdrag att utarbeta ett supplement till energiplanen i vilket alternativa energikällor skulle utredas.⁴⁰⁸ Enligt SBK:s chef var vindkraften inte en av de alternativa energikällor man fått i uppdrag att utreda vidare varför vindkraften heller inte diskuterades i den första versionen av supplementet.⁴⁰⁹ Vindkraften blev en del av supplementet först efter det att KF beslutat anta den andra motionen om vindkraft. I en andra version av supplementet, som presenterades 18 månader efter motionens antagande, föreslog SBK att kommunen år 1992 skulle "anskaffa och driva ett vindkraftverk för praktisk utvärdering".⁴¹⁰ Denna skrivning var direkt hämtad ur, och en

⁴⁰⁷ Personlig intervju Jan-Åke Jakobsson, energiverkschef Falkenberg.

⁴⁰⁸ KSAU § 226/1989.

⁴⁰⁹ Personlig intervju Sven Palmkvist, stadsbyggnadschef SBK, Halmstad. SBK Halmstad, "Förslag till energiplan för Halmstads kommun. Supplement 1989-10-20", dnr 1987.895.

⁴¹⁰ SBK Halmstad, "Förslag till energiplan för Halmstads kommun 1991", dnr 1987.895.

direkt följd av, den andra motionen om vindkraft.⁴¹¹ Att med säkerhet slå fast att vindkraften, motionen förutan, inte hade blivit en del av supplementet går givetvis inte. Men tjänstemännen avgav i arbetet med energiplan 1991 inga förslag om vindkraftutbyggnad som KF inte redan hade beslutat om.

I arbetet med ÖP90, där vindkraften hade kunnat lyftas fram som fråga, valde SBK att inte göra så. I underlagen till översiktsplanen angavs om vindkraften följande: "Beträffande vindkraftverk på land bör lämpliga lokaliseringar diskuteras i det fortsatta översiktsplanarbetet."⁴¹² Enligt den ansvariga planarkitekten var detta ett arbete som helt enkelt inte hanns med i samband med ÖP90, men som SBK planerade att ägna sig åt längre fram.⁴¹³

En relevant fråga, givet att SBK i Falkenberg påbörjade sitt översiktsplanarbete för vindkraften redan i början av 1990-talet, är varför SBK i Halmstad väntade till slutet av 1990-talet med detta arbete. Stadsbyggnadschefen menade i intervju att SBK när ÖP90 var klar hade "en lista på olika saker som skulle göras" och som man betade av. Vindkraftfrågan väntade man med eftersom den inte drevs politiskt:

Men ni väntade ganska länge med att ta fram en översiktsplan för vindkraft...

Jo men det kan man inte säga att den drevs politiskt med någon större reda. (...) Det var ju inte en sådan fråga som man tog upp på dagordningen och sa att nu ska vi köra denna stenhårt. Så den fick leva sitt stilla liv ihop med den övriga översiktliga planeringen.⁴¹⁴

Även den planarkitekt som utarbetade den första delöversiktsplanen för vindkraft menade att det politiska intresset kring vindkraften under 1990-talet var ljummet som mest:

⁴¹¹ Personlig intervju Sven Palmkvist, stadsbyggnadschef SBK, Halmstad; motion till KF 88-01-11, "Ang. utredning om anskaffande av vindkraftverk till kommunen", dnr 1988.26; antogs av KF § 174/1989.

⁴¹² SBK Halmstad, "ÖP 90. Översiktsplan för Halmstads kommun. Utställning. Maj 90", dnr 1990.203.

⁴¹³ Personlig intervju Olle Olin, planarkitekt SBK, Halmstad.

⁴¹⁴ Personlig intervju Sven Palmkvist, stadsbyggnadschef SBK, Halmstad.

Minns du hur diskussionerna gick politiskt kring vindkraften innan arbetet startade upp?

Alltså det var inget stort intresse kring frågan. C var intresserade, S var skeptiska, M var ointresserade av frågan. Alltså en synpunkt som jag tror kan ha funnits därifrån det var väl, alltså ett ointresse kring energiproduktionsfrågan.⁴¹⁵

Detta ointresse och det faktum att vindkraftfrågan inte drevs politiskt skiljer Halmstad från Falkenberg och kan förklara varför SBK i Halmstad väntade med det arbete SBK i Falkenberg genomförde strax efter det att ÖP90 antagits.

Inte heller i arbetet med Halmstads första ekohandlingsprogram agerade tjänstemännen för att placera vindkraften på agendan eller avgav de på eget initiativ några förslag om vindkraftutbyggnad. I det första utkastet till program omnämndes vindkraften inte alls.⁴¹⁶ Den miljöstrateg som tog fram utkastet ansåg för egen del att kommunen borde ha egen vindkraft, att det var synd att kommunen ”inte låg i framkanten” vad gällde förnybar energi och att vindkraften borde ha varit med i utkastet. Hon lyfte trots detta inte fram vindkraften i utkastet eftersom frågan aldrig hade diskuterats i den politiska styrgruppen:

För i det första utkastet nämns inte vindkraften alls...

Nej det var ju inte alls någon central fråga.

Var det en fråga som du lyfte i arbetet?

Nej det gjorde jag inte. Jag tyckte att det var viktigt att det blir av, men var mera pragmatisk så. Och dessutom jag menar, det var det jag tyckte var det viktigt här att det här är ju den politiska viljan, det måste vara den demokratiska politiska viljan som uttrycks.⁴¹⁷

Vindkraften blev som sagt en del av programmet, men först efter det att samtliga fullmäktigepartier uttryckligen ställt sig bakom detta vid en remissrunda.⁴¹⁸ En av den politiska styrgruppens ledamöter menade likt miljöstrategen att vindkraftfrågan inte diskuterades i den politiska

⁴¹⁵ Personlig intervju Erik Lönnerholm, planarkitekt SBK, Halmstad.

⁴¹⁶ Stadskontoret Halmstad, ”Ekokommunen Halmstad, Handlingsprogram, arbetsmaterial 96-03-27”, dnr 96/SK0109.

⁴¹⁷ Personlig intervju Marianne Olovsson, miljöstrateg Stadskontoret, Halmstad.

⁴¹⁸ Se referens i not 217.

styrgruppen, men angav samtidigt att politikernas inställning till vindkraft hade förändrats:

Var vindkraft en fråga som diskuterade i programgruppen?

Nej knappast.

Var det samma tongångar som tidigare?

Nej det var det inte. I början när vi tog upp det här så var det nästan så här [slår ihop med händerna]. Vi skulle jävlar i mig inte ens prata om vindkraft, om man kunde undvika att göra det. Så det var en öppnare inställning nu, det var det.⁴¹⁹

Denna ledamot, från Vänsterpartiet, var en av de fullmäktigeledamöter som stod bakom de två vindkraftmotionerna under 1980-talet. Den förändrade inställningen återkommer jag till, här räcker det att slå fast att den ansvariga tjänstemannen i arbetet med ekohandlingsprogrammet inte på eget bevåg lyfte vindkraften som fråga, enligt henne själv därför att den inte diskuterats i den politiska styrgruppen.



I arbetet med kommunernas första energiplaner återspeglade tjänstemännens förslag redan fattade beslut, tog de hänsyn till politikernas preferenser och avgav de förslag i linje med den energipolitik som redan fördes i deras kommun. Även i de senare delprocesser som beskrivits ovan har tjänstemännen föregripit politikernas reaktioner och genom sitt arbetssätt kunnat presentera förslag som de hade skäl att tro att politikerna inte skulle invända emot. Tjänstemännen i Falkenberg har utgått från politikernas stora intresse för förnybar energi och aktivt bidragit till vindkraftens möjligheter i maktens två första dimensioner. Tjänstemännen i Halmstad har tagit sin utgångspunkt i politikernas bristande intresse för vindkraft och undvikit att bidra till policyutveckling i de två första dimensionerna, åtminstone under policyprocessens inledande 15 år.

⁴¹⁹ Personlig intervju Ove Sjelvgren (V), ledamot av den politiska styrgruppen och kommunalråd, Halmstad.

I andra delprocesser, det började med energiplan 2000, har tjänstemännen i Halmstad satt vindkraften på agendan och avgett förslag om småskalig vindkraftutbyggnad i andras regi. Under policyprocessens sista tredjedel agerade de alltså på ett annorlunda sätt än under de första femton åren. Analogt presenterade SBK i Falkenberg under 1990-talet ett förslag till utbyggnadsstrategi som syftade till att reglera vindkraftutbyggnaden i kommunen. I dessa delprocesser verkar tjänstemännen inte antecipera på det sätt som de gör i de delprocesser som diskuterats ovan utan verkar de agera tvärt emot politikernas önskemål. Det är vad dessa delprocesser kan säga om tjänstemännens handlingsmönster som kapitlet fortsätter med. Frågan är om vi har att göra med avvikande fall i vilka tjänstemännen uppvisar alternativa handlingsmönster.

Avvikande fall – alternativa handlingsmönster?

De ovanstående delprocesserna visar bland annat hur tjänstemännen i såväl Falkenberg som Halmstad anpassar sitt sätt att bidra till policyprocessen till politikernas preferenser för vindkraftutbyggnad, som de uppfattade dessa. I Falkenberg finns dock en delprocess i vilken tjänstemännen avgav ett förslag som om det hade genomförts, hade kunnat försvåra vindkraftutbyggnaden i kommunen. I Halmstad förekom det mot slutet av policyprocessen att tjänstemännen genom sina beredningsunderlag placerade vindkraften på agendan och i desamma föreslog en småskalig vindkraftutbyggnad i kommunen. Tjänstemännens handlingsmönster i dessa delprocesser är särskilt intressanta att uppmärksamma eftersom de verkar agera på tvärs med politikernas preferenser i sakfrågan. Det centrala spørsmålet är om tjänstemännen i dessa delprocesser uppvisar ett handlingsmönster som avviker från det de uppvisar i de ovanstående delprocesserna, om vi har att göra med avvikande fall.

I slutet av 1990-talet presenterade två planarkitekter på SBK en strategi för den fortsatta vindkraftutbyggnaden i kommunen som, om den hade antagits, hade kunnat leda till regler och principer som skulle försvåra fortsatt utbyggnad. När denna process beskrevs i ett tidigare kapitel angavs att tjänstemännen hade skäl att tro att deras förslag låg i

linje med politikernas preferenser och därmed hade skäl att tro att strategin därmed också skulle kunna antas vid politisk behandling. De regler och principer SBK föreslog hade KF genom tidigare beslut i praktiken redan ställt sig bakom.⁴²⁰ I denna delprocess finns det föga som talar för att tjänstemännen valde ett handlingsmönster sådant att de medvetet valde att bortse från politikernas preferenser. Det mesta talar i stället för att de trodde att deras förslag låg i linje med politikernas preferenser, som de uppfattade dessa.

I sex olika delprocesser har tjänstemännen i Halmstad tagit initiativ som har placerat vindkraften på agendan (studieresan till Danmark 1989, delöversiktsplanerna för vindkraft 2000 respektive 2009) eller avgett förslag om vindkraftutbyggnad (energiplan 2000, ekohandlingsprogram 2003, energiplan 2006). Dessa processer kan tolkas som att tjänstemännen uppvisar andra handlingsmönster än anteciperung och agerar på tvärs med politikernas bristande vilja att bygga ut vindkraften. Processerna kan tolkas som avvikande fall. I det nedanstående diskuteras tjänstemännens handlingsmönster i dessa delprocesser främst med hjälp av tre av fallen, de två delöversiktsplanerna för vindkraft 2000 respektive ekohandlingsprogram 2003. Dessa beskrivs ingående och exemplifierar tjänstemännens handlingsmönster även i de övriga delprocesserna, som beskrivs kortfattat.

Halmstad kommuns delöversiktsplaner för vindkraft tillkom på tjänstemännens initiativ.⁴²¹ Tjänstemännen placerade genom dessa initiativ vindkraftfrågan på dagordningen, och föreslog i sina underlag utbyggnadsområden för vindkraft. En bakgrund till delöversiktsplan för vindkraft 2000 (DÖP 00), var att SBK som sagt hade utlovat fortsatt arbete med vindkraftfrågan i ÖP90.⁴²² Dessutom hade KF år 1997 antagit kommunens första ekohandlingsprogram, i vilket angavs att kommunen skulle medverka till att tre vindkraftverk uppfördes i kommunen, bland annat genom att utarbeta planer för vindkraften.⁴²³ En-

⁴²⁰ Se referenser i noterna 347-348.

⁴²¹ Se referenser i not 227.

⁴²² SBK Halmstad, "ÖP90, översiktsplan för Halmstads kommun", utställningshandling maj 90, dnr 1990.203.

⁴²³ Halmstads kommun, "Handlingsprogram för ekokommunen Halmstad", KF § 86/1997.

ligt SBK:s chef och den planarkitekt som utarbetade DÖP 00 var det bland annat beslutet i detta ärende, riksdagens energipolitiska beslut från 1997 och det ökande antalet ansökningar att uppföra vindkraftverk i kommunen, som låg bakom SBK:s förslag att ta fram delöversiktsplanen:

Du sa att det här inte var en fråga som drevs politiskt med någon större reda, varför föreslog ni då att en översiktsplan för vindkraft skulle tas fram?

Ja det var mer en effekt av den allmänna debatten. Alla partier insåg väl att de måste göra något, alltså stå bakom någon form av vindkraftplan. Centern var mera tydligt på att det skulle göras, att det skulle göras snabbt. Medan sossarna var ju inte så roade av alltför snabb hantering, ja de drev inte på det. (...) Och riksdagen hade ju fattat sitt beslut, det var väl 1997. Så det var ju nödvändigt att göra något kommunalt också då, det var ju bara att gilla läget. Vi kunde ju inte bara strunta i vad riksdagen hade sagt.⁴²⁴

Alla partier hade i arbetet med ekohandlingsprogrammet ställt sig bakom att planer för vindkraften skulle utarbetas. Dessutom hade lokala vindkraftföretag enligt SBK:s chef ”bombarderat kommunen med skrivelser och propäer” om att ta fram en översiktsplan för vindkraft. Enligt den planarkitekt som utarbetade DÖP 00 innebar antagandet av ekohandlingsprogrammet att SBK borde agera samt hade en rad ansökningar inkommit till kommunen:

Var det därför [mb: planarkitekten hänvisade själv till ekohandlingsprogrammet] kommunen utarbetade en översiktsplan för vindkraft?

Jo men det kom också in, ja det kom in ett antal ansökningar. Och man hamnar ju ganska snabbt i den här frågan om man sitter med enskilda bygglov i vindkraftärenden att det berör stora områden, och det faller liksom ut att det här är en översiktlig fråga ganska automatiskt. Att sitta och hantera det här som enskilda bygglov blir väldigt arbetskrävande, det blir liksom små planutredningar man ska göra i varje bygglovärende. Så det är en ganska logisk slutsats

⁴²⁴ Personlig intervju Sven Palmkvist, stadsbyggnadschef SBK, Halmstad. Riksdagsbeslutet angav kortfattat att en omställning av energisystemet skulle ske och mängden förnybar energi i energisystemet skulle öka.

att försöka rationalisera processen genom att skaffa sig någon slags riktlinjer för hur det ska bedömas.

Riktlinjer som en översiktsplan kan innehålla?

Ja det var så vi såg det.⁴²⁵

Det fanns ett av KF antaget ekohandlingsprogram, det fanns ett riksdagsbeslut, det hade inkommit en rad ansökningar som svårigen kunde behandlas utan övergripande principer. Av dessa skäl behövdes enligt tjänstemännen på SBK en översiktsplan för vindkraft, varför SBK år 1998 efterfrågade ett uppdrag att ta fram en sådan plan. Det primära syftet med DÖP 00 var enligt denna uppdragsförfrågan att upprätta ett regelverk för att kunna bedöma bygglovsansökningar, d.v.s. att skapa regler och principer för vindkraftutbyggnad i kommunen.⁴²⁶ Det fanns alltså starka skäl för SBK, oavsett graden av politiskt intresse för vindkraftfrågan, att begära detta uppdrag och utarbeta delöversiktsplanen.

Det fanns också starka skäl att sex år senare utarbeta en ny delöversiktsplan för vindkraft. Arbetet med översiktsplan för vindkraft 2009 (DÖP 09) föregicks av att Energimyndigheten hade gjort en ny vindkartering, som via länsstyrelsen gick på remiss till kommunen, vilken visade att områden i Halmstad som inte hade utretts i kommunens förra delöversiktsplan kunde vara aktuella för vindkraftutbyggnad.⁴²⁷ Ungefär samtidigt skickade det privata vindkraftbolaget Eolus vind en utredning till kommunen i vilken bolaget påpekade att den gällande översiktsplanen för vindkraft var inaktuell.⁴²⁸ Enligt den handläggande planarkitekten hade man från politiskt håll vid denna tid en ”mycket restriktiv inställning till vindkraftetableringar över huvud taget”.⁴²⁹ Vindkraftfrågan var enligt henne inte en fråga som drevs aktivt av de lokala politikerna och det var inte heller från politiskt håll som initiativet till att ta fram en ny plan kom:

⁴²⁵ Personlig intervju Erik Lönnerholm, planarkitekt SBK, Halmstad.

⁴²⁶ Yttrande från SBK Halmstad, bilaga till KSAU § 249/1998.

⁴²⁷ Länsstyrelsens remiss 07-02-06, ”Översyn av riksintresseområdena för vindkraft” 07-02-06, dnr KS 2007/0155; Energimyndighetens rapport ER 16:2003 ”Vindbruk, kriterier för områden av riksintresse 2006/07”.

⁴²⁸ Skrivelse från Eolus vind, daterad oktober 2006, dnr KS 2007/0514.

⁴²⁹ Personlig intervju Louise Heimler, planarkitekt Stadskontoret, Halmstad.

Hade politikerna i KS uttalade åsikter om var de ville komma med vindkraftfrågan när du började arbeta med planen?

Nej. Generellt är det min uppfattning att politikerna i Halmstad inte har varit lika intresserade av vindkraft som de har varit i Varberg och Falkenberg och Laholm. Man har liksom inte haft det intresset.

Hur kommer det sig då att ni tog fram en ny översiktsplan?

Ja det kom liksom inte från politiskt håll egentligen som någon slags drivande kraft. Utan det är ju mera att vi insåg att det var ett väldigt stort tryck. Vi fick in väldigt många förfrågningar och propäer om utbyggnadsområden, så att vi kände att nu måste vi ta ett helhetsgrepp på det här. Och då var ju naturligtvis KS med på det, men inte som drivande, så upplevde inte jag det i alla fall.⁴³⁰

Planarkitekten efterfrågade år 2007 ett uppdrag att ta fram en ny delöversiktsplan och hänvisade då till att den äldre planen givet den nya vindkarteringen och Eolus utredning var inaktuell, till de ansökningar som förelåg, till att kommunen som ekokommun hade ett intresse av att öka produktionen av förnybar energi och till att staten hade klargjort att kommunerna skulle arbeta aktivt för en utbyggnad av vindkraften.⁴³¹ Även i detta ärende var det uttalade syftet med arbetet att skapa regler och principer för den fortsatta vindkraftutbyggnaden i kommunen.⁴³² Och även i detta ärende fanns det starka skäl för tjänstemännen att bidra till policyprocessen så att vindkraftfrågan hamnade på den politiska agendan, trots avsaknaden av politisk vilja att bygga vindkraft.

När det gäller studieresan till Danmark föranleddes denna av diskussioner på Energiverket om vindkraft, som vid denna tid i slutet av 1980-talet var ett för den svenska industrin nytt sätt att producera elenergi. Energiverkets chefsingenjör ansåg att vindkraften var intressant och såg det som rimligt att förevisa den för energiverksstyrelsens leda-

⁴³⁰ Ibid.

⁴³¹ Stadskontoret Halmstad 07-03-12, "Synpunkter på länsstyrelsens förslag till översyn av riksintresseområdena för vindkraft", dnr KS 2007/0155.

⁴³² Ibid; samordningsgruppen Halmstad 07-05-30, "Uppdragsbeskrivning", dnr 2007/00338. Samordningsgruppen var en tjänstemannagrupp som i uppdragsbeskrivningen specificerade vad de ansåg att KS uppdrag (§ 126/2007) "att revidera den fördjupade översiktsplanen för vindkraft" närmare bestod av.

möter, varför han anordnade en studieresa till Danmark för dem. Några diskussioner om vindkraften hade enligt chefsingenjören och energiverksstyrelsens ordförande inte förts vid denna tid.⁴³³ Det finns givet detta inget som talar för att energiverkschefen kunde veta något om den ovilja att uppföra vindkraftverk i kommunen som fanns bland kommunens ledande politiker. Dessa ingick heller inte bland energiverksstyrelsens ledamöter.

I tre olika delprocesser har tjänstemännen i Halmstad avgett förslag om vindkraftutbyggnad trots att politikerna inte uppvisat något intresse för detta. Ekohandlingsprogram 2003 exemplifierar dessa processer.⁴³⁴ I förslaget till program angavs som ett mål att vindkraftverk på kommunal mark år 2006 skulle producera minst 15 GWh elenergi per år. Enligt den miljöstrateg som utarbetade programmet hade vindkraftfrågan inte diskuterats i den politiska arbetsgrupp hon svarade inför. Däremot fanns ett mål om vindkraftutbyggnad i ekohandlingsprogrammet från 1996. Eftersom ingen diskussion hade uppstått om detta mål i den politiska arbetsgruppen antog miljöstrategen att det kunde stå kvar.⁴³⁵ Den enda förändring som skedde var att målet år 2003 uttrycktes i GWh, medan man 1996 hade angett att kommunen skulle medverka till att minst tre vindkraftverk etablerades.⁴³⁶ Siffran 15 GWh/år fick miljöstrategen fram genom en omräkning av vad tre vindkraftverk teoretiskt kunde producera på årsbasis, i praktiken var målet alltså detsamma i de två programmen, vilket enligt miljöstrategen också var avsikten.⁴³⁷ Skrivningarna om vindkraften i ekohandlingsprogram 2003 byggde alltså på ekohandlingsprogrammet från 1996.

Också i arbetet med energiplan 2000 fungerade ekohandlingsprogrammet från 1996 som utgångspunkt. I energiplan 2000 angavs som ett mål att en ökad satsning på vindkraft skulle ske, vilket var ett resul-

⁴³³ Personliga intervjuer Sven-Erik Johansson, chefsingenjör Energiverket; Göran Johansson (S), ordförande energiverksstyrelsen, Halmstad.

⁴³⁴ De andra delprocesserna är energiplan 2000 och energiplan 2006, Halmstad.

⁴³⁵ Personlig intervju Karin Larsson, miljöstrateg Stadskontoret, Halmstad.

⁴³⁶ Stadskontoret Halmstad 97-05-21, "Handlingsprogram för ekokommunen Halmstad", dnr 96/SK0109; Stadskontoret Halmstad 04-07-09, "Ekohandlingsplan för Halmstads kommun 2004-2007", dnr KS 2003/0467.

⁴³⁷ Personlig intervju Karin Larsson, miljöstrateg, Stadskontoret Halmstad.

tat av målet om vindkraftutbyggnad i det av KF antagna ekohandlingsprogrammet.⁴³⁸ Ungefär detsamma gällde i arbetet med energiplan 2006. Enligt den utredningssekreterare som utarbetade denna energiplan var kommunens ledande politiker inte särskilt intresserade av vindkraftutbyggnad.⁴³⁹ Han föreslog trots detta ett mål om att kommunen aktivt skulle verka för att vindkraftverk anlades inom kommunen/regionen av två skäl: dels med utgångspunkt i ekohandlingsprogram 2003 som innehöll ett liknande mål, dels var vindkraften något kommande enligt Energimyndigheten och hade riksdagen beslutat att den skulle byggas ut.⁴⁴⁰ Det gick enligt utredningssekreteraren med utgångspunkt i riksdagens och KF:s beslut inte att undvika att nämna vindkraften i underlaget.



Ovanstående redovisning ger inte fog för slutsatsen att de förevisade delprocesserna är att betrakta som avvikande fall. Ett avvikande fall skulle i sammanhanget vara ett där tjänstemännen uppvisar ett annat handlingsmönster än anteciperade i maktens två första dimensioner. De beskrivna delprocesserna tyder inte på att tjänstemännen valt att bortse från politikernas preferenser, utan snarare att de anteciperar även i dessa delprocesser. Deras initiativtagande i dessa delprocesser kännetecknas av att tjänstemännen antingen har skäl att tro att politikerna kommer att politikerna kommer att uppskatta deras initiativ, eller att de trots avsaknaden av politiskt intresse har goda skäl att ta initiativ som placerar vindkraftfrågan på agendan. De initiativ tjänstemännen i Halmstad tar handlar heller inte i första hand om att möjliggöra vindkraftutbyggnad, utan snarare om att skapa reglering och principer för att kunna hantera ansökningar. Vidare kännetecknas de förslag om vindkraftutbyggnad som tjänstemännen i Halmstad avger i dessa processer av att de är småskaliga och att de pekar ut andra än kommunen

⁴³⁸ Personlig intervju Bo Eliasson, energiverkschef Halmstad.

⁴³⁹ Personlig intervju Peter Limme, utredningssekreterare Stadskontoret, Halmstad.

⁴⁴⁰ Ibid.

som ansvariga för själva utbyggnaden. Dessutom, vilket kanske är det mest centrala, bygger förslagen till mål på mål som KF redan har antagit i tidigare planer och program. Det är alltså inget brott med den förda politiken som tjänstemännen föreslår i dessa processer, utan i stället att de mål som KF redan har antagit ska fortsätta att gälla.

Sammantaget tar tjänstemännen inte initiativ till att sätta vindkraftfrågan på dagordningen med mindre än att de upplever att det finns ett politiskt intresse för vindkraftutbyggnad, om det inte finns ett starkt externt tryck, om inte tjänstemännen själva upplever ett behov av att reglera frågan eller om det inte föreligger kommunala beslut som motiverar ett sådant sätt att agera. De avger heller inga förslag som avviker från den redan etablerade politiken på området utan baserar sina förslag till beslut på politikernas preferenser som de uppfattar dessa och som de tar sig uttryck i redan fattade beslut, existerande verksamhet och pågående projekt. Inte heller i de delprocesser som till synes är avvikande, där tjänstemännen verkar agera på tvärs med politikernas preferenser som de uppfattar dessa, gör de i praktiken det. Utan också i dessa processer agerar de med utgångspunkt bland annat i politikernas preferenser i maktens två första dimensioner. Härnäst avhandlas tjänstemännens handlingsmönster i maktens tredje dimension.

Handlingsmönster i maktens tredje dimension

Tjänstemännens handlingsmönster i maktens tredje dimension är svåraste att belägga. Det överordnade spørsmålet är ju varför tjänstemännen kontextualiserar vindkraften som de gör, vilket är problematiskt att besvara. Tre svar på frågan varför tjänstemän agerar som de gör har diskuterats i avhandlingen: de agerar så att deras egna eller någon särskild grups intressen realiserar; de agerar så att politikernas preferenser tillgodoses; de agerar så att deras specialistkunskaper och professionsnormer får genomslag.

För att besvara det överordnade spørsmålet diskuteras nedan först huruvida politikernas preferenser i respektive kommun föregår tjänstemännens kontextualisering av vindkraftfrågan eller inte. Därigenom

görs ett försök att avgöra om det är tjänstemännens bidrag i maktens tredje dimension som ger upphov till politikernas preferenser eller om dessa i stället föregår tjänstemännens kontextualisering i policyprocessen. Makt i den tredje dimensionen handlar just om att forma eller skapa andras preferenser, önskemål och sätt att tänka. Därutöver diskuteras också genom jämförelser mellan kommunerna vad som tyder på att tjänstemännens kontextualisering av vindkraftfrågan föregås av politikernas preferenser. Om politikernas preferenser föregår tjänstemännens sätt att bidra i maktens tredje dimension är det svårt att hävda att de agerar för att gynna egna intressen eller tillgodose den egna professionens kunskaper eller normer. De alternativa handlingsmönstren diskuteras också var för sig.

Den fråga som uppmärksammas mest är huruvida politikernas preferenser föregår eller föregås av tjänstemännens sätt att kontextualisera vindkraften i respektive kommun. Det är olika svårt att besvara frågan i de två fallen. Inledningsvis diskuteras Falkenberg där politikernas preferenser tydliggjordes tidigare än i Halmstad och mer talar för att politikernas preferenser kommit först. Det överordnade spörsmålet besvaras i det nedanstående genom att intervjuutsagor kombineras med dokument, genom att se till policyprocessen som process, samt genom resonemang som påvisar vilket handlingsmönster som är det mest sannolika.

Att föregå eller föregås

Tjänstemännens kontextualisering av vindkraften började i Falkenberg i och med energiplan 1987. I denna konstruerades ett energipolitiskt problem som vindkraften, givet det sätt den framställdes på, kunde lösa, det vill säga kontextualiserades vindkraften gynnsamt.⁴⁴¹ Dokument och intervjuer talar för att energifrågan betraktades som en miljöfråga i kommunen redan då denna plan författades, samt att politikerna redan hade en preferens för förnybara energislag.

⁴⁴¹ Energiverket Falkenberg, "Förslag till energiplan för Falkenbergs kommun 1986", dnr 55-85.

För det första framgår som sagt av energirådgivarens sammanställning av kommunens energiarbete 1979-1986 att kommunen under de år som föregick energiplanen främst hade valt att satsa på förnybara energislag: biobränsleeldad fjärrvärme, solenergi och energiskog. Dessa satsningar var alla resultatet av KF-beslut.⁴⁴² För det andra: ledande politiker själva, och de tjänstemän som var aktiva på energiområdet i kommunen vid denna tid, menar alla att politikerna redan då planen utarbetades hade en stark preferens för förnybar energi.⁴⁴³ Energirådgivaren, som började arbeta i kommunen redan på 1970-talet, menade att kommunalråden från C och S redan i början av 1980-talet var ”våldigt intresserade av energiutvecklingen” och pådrivande i de satsningar på förnybar energi som föregick energiplanen.⁴⁴⁴

Flera exempel talar för att denna de ledande politikernas inställning till energifrågan och vindkraften inte förändrats genom policyprocessen. I ett remissvar till Emiliagruppens förslag till energistrategi angav Centerpartiet, kommunens då största parti, att man stod bakom huvudmålet att minska miljöbelastningen till följd av energianvändningen samt att man ansåg att Falkenberg skulle vara en föregångskommun i energifrågor.⁴⁴⁵ I mitten av 1990-talet beställde kommunens Socialdemokratiska KSO en utredning av SBK i vilken kommunens hela landyta skulle gås igenom i syfte att identifiera lämpliga vindkraftutbyggnadsområden.⁴⁴⁶ De tjänstemän som intervjuats menar alla att de två kommunalråden såg förnybar energi som en central fråga genom hela

⁴⁴² Av sammanställningen, för referens se not 376, framgår att den värmeenergi som levererades av fjärrvärmesystemet i Falkenberg år 1986 till 75 % kom från skogsflis – ett biobränsle, resterande 25 % från olja. I Halmstad kom i jämförelse 44 % av energin i fjärrvärmesystemet från olja, medan motsvarande andel för samtliga svenska värmeverk detta år var 34 % (se Halmstad Energiverks förslag till energiplan 1986, referens i not 377).

⁴⁴³ Personliga intervjuer Östen Nilsson (C), KSO; Hans-Inge Sjögren (S), kommunalråd; Gerd Johansson, planeringschef; Per Knudsen, energiverkschef, alla Falkenberg.

⁴⁴⁴ Personlig intervju Are Kjeang, energirådgivare Fastighetskontoret, Falkenberg.

⁴⁴⁵ Centerpartiet Falkenberg 91-09-30, ”Centerns remissvar över Falkenbergs kommuns energipolitiska program”, dnr 312/91.

⁴⁴⁶ Det framgår av PM SBK Falkenberg, februari 1996, ”Lokaliseringsstudie för vindkraftutbyggnad, norra kustområdet m m”, inget diarienummer.

policyprocessen. Dessa exempel är inte oviktiga men de är mindre betydelsefulla eftersom dessa mera sentida politiska preferenser givetvis kan vara en effekt av det sätt som tjänstemännen hade kontextualiserat vindkraften på redan tidigare i policyprocessen.

Som jag tolkar fallet Falkenberg har inte tjänstemännen, genom sitt sätt att bidra i maktens tredje dimension, gett upphov till politikernas preferenser för vindkraft, utan har dessa föregått tjänstemännens kontextualisering av vindkraftfrågan. De satsningar som föregick energiplanen, i kombination med intervjuutsagor, tyder sammantaget på att det redan då den första energiplanen utarbetades fanns en preferens för förnybar energi och vindkraft bland ledande politiker. Samma evidens talar för att energifrågan redan hade konstruerats som ett miljöproblem och att förnybara energislag, däribland vindkraften, redan ansågs vara lösningen på detta problem.

I Halmstad inleddes policyprocessen för vindkraft med energiplan 1991 och de två vindkraftmotionerna: i dessa delprocesser varken konstruerades ett problem som vindkraften kunde lösa eller framställdes vindkraften som ett bra policyalternativ. Det är i fallet Halmstad aningen svårare att avgöra vad som kommer först, politikernas preferenser eller tjänstemännens kontextualisering av vindkraften, av det skäl att det saknas dokument som föregår dessa delprocesser i vilka politikernas preferenser gällande vindkraften kommer till tydligt uttryck. Energiplan 1991 föregicks som sagt av en värme- respektive en oljereduktionsplan som fokuserade på fjärrvärmens som lösning. Planerna i sig påvisar dock inte i sig hur ledande politiker vid denna tid såg på vindkraften eftersom satsningar på fjärrvärme inte utesluter satsningar på vindkraft. Men varken i värmeplanen eller i oljereduktionsplanen konstruerades energifrågan som ett miljöproblem. De mål som framhölls i dessa planer handlade främst om att minska oljeberoendet av ekonomiska skäl och om att säkra energitillförseln.⁴⁴⁷ Planerna avslöjar lite om politikernas inställning till vindkraften men talar å andra sidan för att det energipolitiska problem som konstruerades i

⁴⁴⁷ Halmstads kommun, "Värmeplan för centralorten", KF § 200/1979; "Plan för minskad oljeanvändning 1980-1990", KF § 118/1982.

energiplan 1991 svarade mot en problemuppfattning KF redan hade ställt sig bakom.

De första gångerna politikerna uttryckligen tar ställning i vindkraftfrågan är i det fortsatta arbetet med energiplanen och i processerna med vindkraftmotionerna. Den första motionen beslutade KF anses besvarad efter Energiverkets yttrande, moderater och socialdemokrater gjorde gemensam sak i ärendet.⁴⁴⁸ När KSAU behandlade den andra motionen argumenterade Socialdemokraternas KSO emot satsningen; han framförde bland annat att det vore ”mindre välbetänt” av kommunen att satsa på ett vindkraftprojekt.⁴⁴⁹ När KSAU gav SBK i uppdrag att utarbeta ett supplement att komplettera energiplan 1991, i vilket alternativa energikällor skulle utredas, omnämnde KSAU inte vindkraften som ett av de energislag SBK skulle uppmärksamma.⁴⁵⁰

Även om dokumenten inte är entydiga är intervjupersonerna å andra sidan mycket tydliga i sina svar. De menar alla att ledande politiker, särskilt från M och S, antingen var ointresserade eller avogt inställda till vindkraften redan på 1980-talet. Socialdemokraternas KSO 1985-1988 engagerade sig enligt egen uppgift över huvud taget inte i frågan.⁴⁵¹ Folkpartiets KSO 1988-1991 menade att vindkraften under 1980-talet inte betraktades som ett alternativ för Halmstad och att partierna över blockgränserna var överens om detta:

Vindkraften var ingen stor fråga i Halmstad sa du, vad berodde det på?
För oss i Halmstad var det utbyggnaden av fjärrvärmen. Den har byggts ut successivt och är ganska vältäckt i Halmstad får jag säga. Och det har ju gjort att vindkraften aldrig har varit den stora fråga i Halmstad som det har varit i andra kommuner.

⁴⁴⁸ KSAU § 991/1986; KS § 630/1986; KF § 411/1986.

⁴⁴⁹ KSAU § 530/1988.

⁴⁵⁰ KSAU § 226/1989; tjänsteskrivelse SBK Halmstad 90-08-17, ”Offertförfrågan ang komplettering av energiplan”, dnr 1987.895; personlig intervju Sven Palmkvist, stadsbyggnadschef SBK, Halmstad.

⁴⁵¹ Personlig intervju Jörgen Andersson (S), KSO Halmstad.

Fanns det en samsyn om detta över blockgränserna också?

Ja det var aldrig någon stor strid om detta. Kanske litegrann som C och MP som ville köra på och bygga ut, men inte vi andra.⁴⁵²

En av motionärerna bakom de båda vindkraftmotionerna angav i intervju att det var "ett kompakt motstånd" från S och M i vindkraftfrågan,⁴⁵³ en annan att vindkraften var en fråga man vid denna tid inte ens skulle prata om, om man kunde låta bli.⁴⁵⁴ Energiverksstyrelsens ordförande menar också att det politiska intresset för vindkraft var svagt:

På dig låter det som om det inte fanns någon från politiskt håll som var intresserad av vindkraft på 1980-talet...

Nej så var det, alltså de två stora partierna har alltid varit S och M, och de, de hade definitivt inte något intresse av vindkraft. Utan det fanns lite bakomliggande påbuffande från C, men inte från de stora så att säga regeringsbärande partierna. Så har det varit länge, och därmed har det ju definitivt inte varit någon påtryckning från kommunråden eller KSO, ja inte under en 20-årsperiod på detta område.⁴⁵⁵

Också de tjänstemän som arbetade med delprocesser vilka utspelades under sent 1980-tal är eniga om att ledande politiker vid denna tid inte önskade se någon vindkraftutbyggnad i kommunen.⁴⁵⁶

Ledande politiker i Halmstad har heller inte agerat för en vindkraftutbyggnad senare i policyprocessen. De två vindkraftmotionerna kom från minoritetspolitiker och i arbetet med ekohandlingsprogram 1996 ställde sig kommunens största partier, S och M, endast bakom målet att utarbeta planer för vindkraften och inte målet att bygga ut vindkraften i kommunen.⁴⁵⁷ Att ledande politiker agerat på detta sätt senare i poli-

⁴⁵² Personlig intervju Assar Persson (FP), KSO Halmstad.

⁴⁵³ Personlig intervju Bertil Nilsson (FP), fullmäktigeledamot, Halmstad.

⁴⁵⁴ Personlig intervju Ove Sjelvren (V), fullmäktigeledamot, Halmstad.

⁴⁵⁵ Personlig intervju Göran Johansson (S), energiverksstyrelsens ordförande, Halmstad.

⁴⁵⁶ Personliga intervjuer Sven Palmkvist, stadsbyggnadschef SBK; Olle Olin, planarkitekt SBK; Sven-Erik Johansson, chefsingenjör Energiverket, alla Halmstad.

⁴⁵⁷ Stadskontoret Halmstad 96-11-08, "Ekohandlingsprogram 1996, sammanställning av inkomna svar", dnr 96/SK0109.

cyprocessen kan bero på att den negativa kontextualisering av vindkraften som förekom i policyprocessens inledning slog igenom bland ledande politiker och påverkade deras preferenser i vindkraftfrågan, det vill säga tjänstemännens kontextualisering kan ha påverkat politikernas preferenser under senare delar av policyprocessen.

Även om dokumentationen är mindre avslöjande i Halmstad än i Falkenberg ger den vissa tecken på vad intervjusvaren entydigt visar: nämligen att kommunens ledande politiker inte hade någon preferens för vindkraft då policyprocessen inleddes, och inte har haft det senare heller. Resultatet verkar sammantaget vara att ledande politikernas preferenser föregick tjänstemännens kontextualisering av vindkraftfrågan också i Halmstad.

Också i Falkenberg föregick av allt att döma politikernas preferenser för vindkraft tjänstemännens bidrag i maktens tredje dimension. Den övergripande slutsatsen givet ovanstående exempel och resonemang, är därför att det inte är tjänstemännen som genom sina bidrag i den tredje maktdimensionen har gett upphov till politikernas preferenser i vindkraftfrågan. Den problemkonstruktion som tjänstemännen i de båda policyprocessernas inledning medverkade till verkar ha varit redan existerande och inte något tjänstemännen skapade. Samma sak med synen på vindkraft som policyalternativ: det mesta talar för att ledande politiker i Falkenberg men inte Halmstad redan i policyprocessens inledning betraktade vindkraften som en god lösning. Politikernas inställning till vindkraften verkar alltså föregå tjänstemännens kontextualisering av densamma snarare än uppstå som ett resultat av den.

Tjänstemännens kontextualisering legitimerar den förda politiken

Det hittills sagda tyder på att tjänstemännens agerande i maktens tredje dimension följer på politikernas preferenser snarare än ger upphov till dem. Tjänstemännens handlingsmönster i den tredje maktdimensionen är som redan angetts ytterligt svåra att belägga men i ett försök att göra detta har samtliga delprocesser som följde på de båda energiplanerna gått igenom. Det är resultatet av denna genomgång som redovisas i det nedanstående.

Genomgången av samtliga delprocesser visar att tjänstemännens sätt att kontextualisera vindkraften inte i någon delprocess i någon av kommunerna motiverar några avsteg från den energipolitik som respektive kommunen förde vid den aktuella tiden. Det förekommer inte i någon delprocess i Falkenberg, där ledande politiker har varit positivt inställda till vindkraften, att denna kontextualiseras på ett negativt sätt. I Falkenberg konstrueras genom hela policyprocessen ett energipolitiskt problem som vindkraften, givet det sätt tjänstemännen framställer den på, kan lösa. Det förekommer å andra sidan inte någon gång i hela policyprocessen i Halmstad, där ledande politiker under hela policyprocessen varit ointresserade av vindkraft, att ett problem konstrueras som vindkraften kan lösa givet det sätt den framställs på. Även om energifrågan under policyprocessens två sista tredjedelar i Halmstad delvis konstruerades som ett miljöproblem framställdes vindkraften inte heller i denna del av policyprocessen som en lösning på problemet.

Det mönster som framträder vid genomgången av och jämförelsen mellan olika delprocesser är att tjänstemännens kontextualisering av vindkraftfrågan inte någon gång motiverar några avsteg från det som politikerna anser vara önskvärt, enligt tjänstemännens uppfattning. Tjänstemännens bidrag i den tredje maktdimensionen motiverar inga avsteg från den politik som redan förs och talar inte emot politikernas preferenser utan får i stället dessa, och den redan förda politiken, att framstå som högst rimliga. De fall som till synes avviker från detta mönster är även i detta avsnitt värda särskild uppmärksamhet.

I Falkenberg förekom det nämligen, då 1980-tal gick över i 1990-tal, att vindkraften inte enbart framställdes positivt i tjänstemännens underlag: när SBK utarbetade delöversiktsplaner angav man att vindkraften kunde ge upphov till negativa effekter på landskapsbilden; när Energiverket arbetade vidare med Zephyrprojektet framfördes att satsningen på vindkraft sannolikt inte var lönsam. Å andra sidan framhöll SBK i sitt underlag också att vindkraften kunde tillskrivas många fördelar ur miljösynpunkt samt att vindkraftverk inte nödvändigtvis påverkade landskapsbilden negativt utan kunde ge ”intressanta visuella

upplevelser i landskapet”.⁴⁵⁸ Energiverket angav i sitt underlag att Zephyrprojektet ändå kunde vara av värde för kommunen då det kunde gynna det lokala näringslivet och stärka kommunens attraktionsvärde för turismen och vindkraftbranschen.⁴⁵⁹ Även om det i förstone framstår som om tjänstemännen i dessa ärenden framställde vindkraften som ett mindre bra policyalternativ, vilket inte hade varit i samklang med ledande politikerns preferenser, är kontextualiseringen av vindkraften sammantaget knappast negativ ens i dessa ärenden. Även i dessa underlag föreslog tjänstemännen dessutom en fortsatt vindkraftutbyggnad i kommunen. Inte i någon av de övriga studerade delprocesserna i Falkenberg förekommer det att tjänstemännen konstruerar ett problem som vindkraften, givet det sätt den framställs på, inte kan lösa.

Under policyprocessens sista tredjedel i Halmstad föreslog tjänstemännen vindkraftutbyggnad i kommunen. Ovan angavs att de i dessa delprocesser inte gjorde avsteg från anteciperings som handlingsmönster. Dessutom, inte ens i dessa ärenden kontextualiserade tjänstemännen vindkraften på ett positivt sätt. I praktiken argumenterade de inte på något sätt för sina förslag. Särskilt tydligt är detta i energiplan 2000 där tre inriktningsmål föreslogs, genom vilka energi- och miljöfrågorna kopplades samman, bland annat att kommunen skulle bidra till ”en säker, ekonomisk och miljövänlig energiförsörjning”.⁴⁶⁰ För att nå inriktningsmålet om miljövänlig energiförsörjning föreslogs en strategi som benämndes ”förnyelsebara energikällor och ny teknik”. Denna strategi bestod enligt förslaget av tre åtgärder: byggandet av en ny fjärrvärmeanläggning, en omställning från fossila bränslen till biobränslen i fjärrvärmesystemet samt ”ökad satsning på vind och solkraft”.⁴⁶¹ I samma underlag framställdes vindkraften dock negativt och angavs att den inte skulle kunna bidra med särskilt mycket till kommunens energibalans ”ens vid en storskalig utbyggnad”. I övrigt diskuterades inte

⁴⁵⁸ SBK Falkenberg ”Delöversiktsplan för norra kustområdet”, antagandehandling juli 1994”, dnr 92-0554; KF § 96/1995.

⁴⁵⁹ Energiverket Falkenberg 88-08-17, ”Förslag till uppförande av ett vindkraftverk vid Lövstaviken”, dnr 263/86.

⁴⁶⁰ Stadskontoret Halmstad 99-02-04, ”Energiplan för Halmstads kommun 2000”, dnr SK97/105, KS2000/0330.

⁴⁶¹ Ibid.

vindkraften som fråga i underlaget. Sammantaget avgavs alltså ett om ökad satsning på vindkraft men argumenterade Stadskontoret i praktiken emot sitt eget förslag genom att framställa vindkraften som ett mindre gott policyalternativ.⁴⁶²

Ungefär detsamma gäller i de övriga delprocesser i Halmstad till vilka tjänstemännen har tagit initiativ, eller i vilka de har föreslagit en småskalig vindkraftutbyggnad. Även om problemet på energiområdet i vissa av dessa delprocesser delvis konstrueras som ett miljöproblem framställer tjänstemännen inte i något av sina underlag vindkraften som en god lösning på kommunens energipolitiska problem. Kontextualiseringen av vindkraften är i dessa processer antingen negativ eller så framkommer i tjänstemännens underlag varken för- eller nackdelar med vindkraften som policyalternativ.⁴⁶³ Sammantaget framställer inte tjänstemännen i Halmstad vindkraften på ett positivt sätt någon gång i policyprocessen, med undantaget för SBK som i sitt förslag till energiplanesupplement 1989 citerade ur en regeringsproposition och angav att vindkraften var en miljövänlig energikälla.⁴⁶⁴

Det vill säga: när tjänstemännen i Falkenberg presenterar argument som talar emot vindkraften kontrar de med att också avge argument för vindkraften, vilket tar udden av deras invändningar och gör att vindkraften i deras underlag totalt sett framställs som ett gott policyalternativ. Och när tjänstemännen i Halmstad lyfter vindkraften till agendan eller föreslår en småskalig utbyggnad i andras regi, framställer de antingen vindkraften som ett mindre bra policyalternativ eller så argu-

⁴⁶² Energiplanen utvärderades två år efter dess införande. Den externa part som svarade för utvärderingen angav att två av de tre åtgärderna inom den aktuella strategin hade genomförts: en ny fjärrvärmeanläggning hade byggts, fjärrvärmesystemet hade delvis ställts om men några åtgärder för att öka satsningen på vindkraft hade inte vidtagits (Energikontoret Halland (2002) *Uppföljning av energiplan för Halmstads kommun*).

⁴⁶³ Det gäller underlagen till ekohandlingsprogrammet 2003 (för referens se not 240, 257); energiplan 2006 (not 277, 299) respektive delöversiktsplanerna för vindkraft 2000 (not 228, 422) och 2009 (Stadskontoret Halmstad, "Fördjupad översiktsplan för vindkraft", samrådshandling mars 2008, utställningshandling maj 2009, antagandehandling oktober 2009, dnr KS2007/0338).

⁴⁶⁴ SBK Halmstad, "Förslag till energiplan för Halmstads kommun. Supplement 1989-10-20", dnr 1987.895.

menterar de inte alls för sina förslag med avseende på vindkraften. Även om tjänstemännen i Halmstad i de sistnämnda delprocesserna till synes frångår politikernas preferenser i maktens två första dimensioner, gör de det inte i den tredje. De kontextualiserar inte vindkraften så att deras initiativ eller förslag framstår som rimliga, utan framställer den negativt eller låter förslagen och initiativen stå för sig själva.

Det förekommer sammantaget det inte i någon av de studerade policyprocesserna att tjänstemännens kontextualiserar vindkraftfrågan så att några avsteg från den energipolitik som förs i respektive kommun motiveras. Detta är ett sätt som makten över tanken kan användas på: att skapa en kontext sådan att vissa beslut möjliggörs och andra försvåras. Tjänstemännen kontextualiserar vindkraften i policyprocesserna så att den politik som redan förs i respektive kommun fortsatt möjliggörs. Och omvänt kontextualiserar de vindkraften så att inga avsteg från den redan förda politiken motiveras. Ett sätt att tolka detta är att tjänstemännen kontextualisering av vindkraften följer av politikernas preferenser, som dessa tar sig uttryck i den redan förda politiken, snarare än ger upphov till dem, att politikernas intresse av vindkraftutbyggnad avspeglas i hur tjänstemännen framställer vindkraften i sina underlag. Det mesta talar sammantaget för att tjänstemännen anteciperar även i maktens tredje dimension, att de använder sin kontextuella makt på ett sätt som avspeglar politikernas preferenser.

När tjänstemännens agerande tolkas på detta sätt, kan två effekter av deras handlande uppmärksammas. För det första kan det sätt på vilket de kontextualiserar vindkraftfrågan legitimera den redan förda politiken i de två kommunerna. Tjänstemännens agerande i maktens tredje dimension motiverar som sagt inga avsteg från den förda politiken, utan det sätt de kontextualiserat vindkraften i respektive kommun, motiverar i stället den politik som förs. De politiska beslut som redan har fattats kan, i ljuset av att tjänstemännen dels föreslår beslut med liknande innehåll, dels framställer de policyalternativ som redan har valts som goda, framstå som rationella och legitima. I praktiken är det ju de policyalternativ som politikerna redan har valt som tjänstemännen föreslår att de ska välja igen och som de kontextualiserar på ett positivt sätt. Enligt denna tolkning använder tjänstemännen inte mak-

tens tredje dimension för att påverka andra aktörers preferenser utan för att få redan etablerade politiska preferenser att framstå som rimliga.

Vad gäller effekterna av tjänstemännens sätt att agera i maktens tredje dimension står det klart att de som sagt inte bidrar i denna maktdimension för att förändra den redan förda politiken. Däremot kan man för det andra mycket väl tänka sig att tjänstemännen, genom att de över tid rekonstruerar ungefär samma energipolitiska problem och gång efter annan framställer samma policyalternativ som den goda lösningen på detta problem, återskapar och förstärker andra aktörers preferenser i förhållande till vindkraften. Tjänstemännen ser genom sina beredningsunderlag till att den problemförståelse, och det sätt att tänka kring olika energislag, som varit förhärskande i respektive kommun, regelbundet reproduceras. I detta avseende kan tjänstemännen, oavsett politikernas ingångspreferenser, utöva makt i den tredje dimensionen. De kan över tid bidra till att politikernas preferenser förstärks och reproduceras.

Alternativ till anteciperingsom handlingsmönster

Det empiriska materialet, i synnerhet intervjuerna men också dokumenten, ger vid handen att ledande politiker i Falkenberg genom hela policyprocessen har varit mycket sympatiskt inställda till förnybar energi i allmänhet och vindkraft i synnerhet. I Halmstad har det bland ledande politiker inte funnits någon sådan preferens: förnybara energislag har inte varit lika viktiga för dem och vindkraftsatsningar har de av allt att döma varit ointresserade av.

De exempel som redovisats ovan och de resonemang som hittills förts, tyder på att tjänstemännen i de båda kommunerna tar intryck av politikernas preferenser, och att deras handlingsmönster i maktens tre dimensioner präglas av anteciperingsom handlingsmönster. Tjänstemännen i Falkenberg tar initiativ med utgångspunkt i politikernas önskemål om vindkraftutbyggnad medan det motsatta är fallet i Halmstad. I Falkenberg avger tjänstemännen genom hela policyprocessen förslag om storskalig vindkraftutbyggnad i egen regi medan de i Halmstad mot slutet av policy-

processen avger förslag om småskalig utbyggnad i andras regi. Initiativen och förslagen har det gemensamt att tjänstemännen har goda skäl att tro att politikerna inte ska vända sig emot dem. I maktens tredje dimension kontextualiserar tjänstemännen i de båda kommunerna vindkraftfrågan så att inga avsteg motiveras från den politik som redan förs i respektive kommun. I det nedanstående diskuteras anteciperings vidare, först följer en diskussion av fall och fenomen i de båda kommunerna som talar emot andra handlingsmönster.

Tjänstemännens egenintresse och vissa gruppers preferenser

Det har framhållits att tjänstemän kan uppvisa ett handlingsmönster sådant att deras egen position förbättras, eller att de agerar för att förbättra vissa gruppers position i samhället.⁴⁶⁵ Även om det av många skäl är svårt att resonera kring den utsträckning i vilken tjänstemännen agerar som de gör därför att det gynnar deras egna intressen, som individer eller som en del av en förvaltning, finns det vissa sätt att begreppsliggöra egenintresse som är användbara i undersökningen. Dessa diskuterades i ett tidigare kapitel i termer av "skolk" respektive "sabotage" och det är dessa begrepp som behandlas här.⁴⁶⁶ Utgångspunkterna är att det ligger i tjänstemäns intresse att skolka och därigenom minimera den egna arbetsinsatsen, respektive att tjänstemän som vill tillgoda andra preferenser än politikernas kan sabotera genom att undvika att genomföra deras beslut.

I Falkenberg kan, genom hela policyprocessen, tjänstemän iakttas som dels tar initiativ, dels presenterar förslag som leder till en ökad arbetsbörda för dem själva, vilket är den absoluta motsatsen till skolk. I praktiken utför de självmant arbete som inte uttryckligen efterfrågats, men som de anser att politikerna förväntar sig. De initiativ de tar och de förslag de presenterar ligger dessutom i linje med den politik som redan förs, vilket är motsatsen till sabotage. Det finns i fallet Falken-

⁴⁶⁵ Se t.ex. Downs 1967:84; Brehm & Gates 1997:21; Meier och O'Toole 2006:23.

⁴⁶⁶ Jfr Brehm & Gates 1997:44; Lipsky 1980:44, 85f.

berg som helhet många exempel på att tjänstemännen ägnar sig åt motsatsen till skolk och i detta avseende frångår vad som kan sägas ligga i deras eget intresse.

I Halmstad tar tjänstemännen färre initiativ vilket kan tolkas i termer av skolk. Å andra sidan är politikernas bristande intresse för vindkraftutbyggnad, och den därmed sammanhängande avsaknaden av förväntningar om att tjänstemännen ska ta initiativ, en minst lika god förklaring till tjänstemännens återhållsamhet. Dessutom kommer de facto initiativ från tjänstemannahåll även i Halmstad mot slutet av policyprocessen, när det externa trycket på att kommunen ska agera ökar. Även i Halmstad är det fallet att de initiativ tjänstemännen tar och de förslag de presenterar, ligger i linje med den politik som redan förs på energiområdet i kommunen, vilket som sagt är motsatsen till sabotage. Sammantaget talar inte heller fallet Halmstad för att tjänstemännen genom skolk sabotage strävar att tillgodose sina egna intressen i policyprocessen till förfång för politikernas.

Ett andra sätt att förstå tjänstemäns handlingsmönster är som sagt med utgångspunkt i att de strävar att förbättra vissa gruppers position i samhället, till exempel någon samhällsgrupp de tillhör. Det valda fallet, vindkraft, är inte det bästa att använda för att undersöka detta påstående. Man kan dock peka på att tjänstemännen i de båda kommunerna givet att denna föreställning avspeglades i deras handlingsmönster, borde agera på liknande sätt. Det gör de ju nu inte utan de agerar i de båda kommunerna för olika vindkraftpolicies. Det påstående som saken gäller kan inte avfärdas mot bakgrund av detta även om tjänstemännens olika sätt att agera talar emot dess giltighet i det aktuella fallet.

En tredje möjlighet, som inte diskuterats tidigare men som det empiriska materialet i vissa delar tyder på, är att tjänstemännen agerar så att deras egna preferenser realiserar. Detta skulle innebära att de agerade för en viss policyinriktning inte därför att det gynnar deras egna intressen eller preferenserna hos någon särskild grupp, utan därför att den ligger i linje med deras egna åsikter. Det finns i de studerade fallen flera exempel och en kombination av faktorer som talar emot denna tolkning av tjänstemännens sätt att handla.

I båda kommunerna återfinns för det första enskilda tjänstemän som personligen är mycket positivt respektive relativt ljummet eller negativt inställda till vindkraften, vilket framgår av deras intervjuvar. Dessa olika tjänstemän uppvisar dock inte olika handlingsmönster utan tjänstemännen i respektive kommun agerar alla på ett liknande sätt. Det finns i de studerade delprocesserna inga tjänstemän i Falkenberg som agerar så att en vindkraftutbyggnad förhindras, och inga i Halmstad som agerar för att möjliggöra en utbyggnad. Det enda möjliga undantaget utgör Energiverkets chefsingenjör i Halmstad, som anordnade en studieresa till bland annat Helsingborg. Efter denna resa valde chefsingenjören dock aldrig att ta några fler initiativ i policyprocessen. Även de tjänstemän i Falkenberg som är ljummet inställda till vindkraften tar initiativ till och avger förslag om vindkraftutbyggnad. Inte heller de positivt inställda tjänstemännen i Halmstad tar sådana initiativ eller avger sådana förslag, med undantag för den nämnda studieresan.

För det andra är den kontextualisering av vindkraften som tjänstemännen i de båda kommunerna medverkar till konsekvent. Detta trots att beslutsunderlagen utarbetas av olika tjänstemän och är av olika karaktär. De tjänstemän som arbetat med vindkraftfrågan återfinns på en rad olika förvaltningar i kommunerna: central förvaltning under KS, stadsbyggnadskontor, energiverk och miljöförvaltningar. Detta talar för att det borde finnas en spridning i åsikter bland tjänstemännen. Tjänstemän som utarbetat energiplaner, motionssvar, remissvar, ekohandlingsprogram och översiktsplaner har dock agerat på olika sätt i de båda kommunerna. Om det hade varit tjänstemännens egna preferenser som kommit till uttryck i policyprocessen borde deras handlingar i maktens tre dimensioner variera på ett sätt som de alltså inte gör.

Tjänstemännens professioner

En sista föreställning är att tjänstemän i sin verksamhet uppvisar en professionell bias, att de är opartiskt kompetenta och bidrar till policyprocessen så att deras specialistkunskaper får genomslag hellre än att antecipera politikernas beslut och anpassa sina bidrag till dessa. Tjänstemännens professionella kunskap har onekligen betydelse och den kommer till användning när energiplaner, ekohandlingsprogram, över-

siktsplaner med mera ska utarbetas i ljuset av omfattande handlingsutrymme. Men den egentliga frågan är inte om tjänstemännen använder sin kunskap, utan om de sätter denna före att vara politiskt följsamma eller inte. Det finns flera fall i det studerade materialet vilka var för sig och sammantagna tyder på att anteciperung är ett starkare handlingsmönster än opartisk kompetens.

För det första talar den sistnämnda diskussionen ovan för att politisk följsamhet går före opartisk kompetens. De tjänstemän som ingår i det empiriska underlaget kommer som sagt från olika förvaltningar och tillhör olika professioner, men de agerar på liknande sätt. Givet att profession gått först borde en större variation i bidragen kunna uppmärksammas än vad det empiriska materialet uppvisar och borde inte tjänstemän som tillhör samma profession men arbetar i olika kommuner uppvisa de skillnader i agerande som de gör. De stora skillnaderna finns inte mellan olika professioner i de båda kommunerna, utan mellan de båda kommunerna.

För det andra är det fallet att tjänstemän i Falkenberg respektive Halmstad som tillhör samma profession bidrar till policyprocessen på olika sätt, gör olika bedömningar och behandlar vindkraften som fenomen på olika sätt. Ett exempel på detta som inte diskuterats i det ovanstående kommer från arbetet med de delöversiktsplaner som kommunerna utarbetade i början respektive slutet av 1990-talet. När kommunernas stadsbyggnadskontor i början av 1990-talet följde upp sina ÖP90 valde SBK i Falkenberg att utreda vindkraftfrågan, vilket SBK i Halmstad inte gjorde i sina samtida delöversiktsplaner. SBK i Halmstad utarbetade inte någon översiktsplan för vindkraft förrän i slutet av 1990-talet. Tjänstemän från samma profession i olika kommuner gjorde härvidlag olika bedömningar. Vid sidan om detta skiljde sig de båda kontorens förslag och contextualisering av vindkraften åt i de delöversiktsplaner de tog fram.⁴⁶⁷

SBK i Falkenberg utpekade i två av sina delöversiktsplaner, som inte omfattade hela kommunens yta, sammanlagt fem områden mellan 14

⁴⁶⁷ De planer som jämförs i det nedanstående är Falkenbergs delöversiktsplan för Långås från 1994 och norra kustområdet från 1994 (se referenser i not 259) respektive Halmstads delöversiktsplan för vindkraft från år 2000 (se not 258).

och 117 hektar som lämpliga för vindkraft.⁴⁶⁸ SBK i Halmstad utpekade i sitt förslag färre områden och ytmässigt mindre områden, trots att kommunen är större och delöversiktsplanen omfattade hela kommunen.⁴⁶⁹ Dessutom valde SBK i Halmstad inledningsvis att undanta hela norra kommunen från utredningsarbetet, detta trots att stora delar av norra kommunen hade utpekats som riksintressant för vindbruk i två olika vindkarteringar.⁴⁷⁰ Sammantaget pekade SBK i Halmstad ut färre och mindre områden än SBK i Falkenberg. Länsstyrelsen i Halland riktade i ärendet också kritik mot Halmstads kommun för att de utpekade områdena var för få och för små.⁴⁷¹

Förslagen från de båda kontoren skiljde sig åt i ytterligare två avseende: dels använde SBK i Falkenberg mindre strikta kriterier än SBK i Halmstad, dels föreslog man mindre strikta principer för utbyggnaden. SBK i Falkenberg använde avståndet till bostadshus som enda diskvalificerande kriterium. I utredningsarbetet fredades alla bostadshus genom att ett minsta avstånd om 250 meter skulle gälla mellan hus och kraftverk. Alla områden som återstod när detta minimiavstånd ritats in på karta utpekades som lokaliseringsområden för vindkraft.⁴⁷² Målet med arbetet var enligt den ansvarige planarkitekten att peka så många och så stora områden som möjligt, varför avståndet till bostadshus var det enda kriterium som tilläts konkurrera med vindkraften i utredningsarbetet.⁴⁷³ I en av översiktsplanerna framgår dessutom att SBK valde att arbeta med ett mindre minimiavstånd än det som både Länsstyrelsen i Halland och den statliga vindkraftutredningen förespråkade, 250 meter i stället för 300–400 meter.⁴⁷⁴ Dessutom valde SBK att arbeta längs den linje man hade förespråkats i sitt förslag till remissvar till den statliga vindkraftutredningen under 1980-talet, i vilket man angett

⁴⁶⁸ Se delöversiktsplanerna för Långås respektive norra kustområdet, Falkenberg.

⁴⁶⁹ Se delöversiktsplanen för vindkraft 2000, Halmstad.

⁴⁷⁰ Länsstyrelsen hade gjort en vindkartering 1992 och SMHI en 1996 vars resultat redovisades i delöversiktsplanen.

⁴⁷¹ Länsstyrelsen Halland 98-09-04, "Samrådsyttrande över Halmstad kommuns översiktsplan för vindkraft", dnr SK98/229.

⁴⁷² Anges i delöversiktsplanerna för Långås och norra kustområdet, Falkenberg.

⁴⁷³ Personlig intervju Björn Lundberg, planarkitekt SBK, Falkenberg.

⁴⁷⁴ Se delöversiktsplanen för norra kustområdet, Falkenberg.

att vindkraften kanske kunde samsas med andra intressen.⁴⁷⁵ I arbetet med delöversiktsplanerna valde SBK nämligen att peka ut ett område som lokaliseringsområde för vindkraft trots att detta direkt angränsade till ett område som var riksintressant för kulturmiljövård.⁴⁷⁶

SBK i Halmstad använde striktare kriterier då de pekade ut lämpliga vindkraftsområden än SBK i Falkenberg. SBK i Halmstad respektive Falkenberg använde liknande metoder för att hitta lämpliga områden men SBK i Halmstad diskvalificerade automatiskt alla områden som angränsade till andra bevarande- eller exploateringsintressen. SBK i Halmstad använde heller inte avståndet till bostadshus som enda diskvalificerande kriterium utan också närhet till områden av intresse för bland annat friluftslivet, naturvärden och kulturmiljövärden kunde direkt diskvalificera ett i övrigt lämpligt område.⁴⁷⁷

SBK i Falkenberg föreslog tre principer för utbyggnaden: den skulle ske med detaljplan, i grupp och den skulle inte ske utanför de utpekade områdena. Vindkraftgruppers storlek, formation et cetera angav man inga begränsningar för. Den största grupp som föreslogs omfattade 28 verk.⁴⁷⁸ SBK i Halmstad föreslog fler och andra principer: en stegvis utbyggnad där områdena skulle bebyggas enligt den prioritet de tilldelats – inte samtidigt; utbyggnad i små grupper – helst inte fler än 3-5 verk i en grupp; formering i linje; utbyggnad skulle ske med detaljplan; ingen utbyggnad utanför de utpekade områdena.⁴⁷⁹

Tjänstemännen på de båda kontoren kontextualiserade också vindkraften på olika sätt i sina underlag. SBK i Falkenberg framförde att vindkraften visserligen påverkade landskapsbilden men att det finns miljöfördelar med vindkraftutbyggnaden samt att vindkraftparker kunde ge intressanta visuella upplevelser i landskapet och innebära ett signum för Falkenbergs kommun.⁴⁸⁰ SBK i Halmstad framförde inga liknande motiv för en utbyggnad av vindkraften utan var i sina under-

⁴⁷⁵ Tjänsteskrivelse SBK 86-10-24, dnr 263/86.

⁴⁷⁶ I delöversiktsplanen för Långås, Falkenberg.

⁴⁷⁷ I delöversiktsplan för vindkraft 2000, Halmstad.

⁴⁷⁸ I delöversiktsplan för norra kustområdet, Falkenberg.

⁴⁷⁹ I delöversiktsplan för vindkraft 2000, Halmstad.

⁴⁸⁰ I delöversiktsplan för Långås och norra kustområdet, Falkenberg.

lag mera neutrala; vindkraften framställdes i deras underlag varken på ett positivt eller negativt sätt.⁴⁸¹

Tjänstemän ur samma profession, planarkitekter på respektive kommuners stadsbyggnadskontor, agerade i dessa delprocesser på olika sätt i maktens tre dimensioner: de satte vindkraften på agendan vid olika tider och av olika skäl, de avgav olika sorters förslag och de kontextualiserade vindkraften på olika sätt. Jämförelsen tyder på att tjänstemännen i dessa delprocesser, även om de tog sina specialistkunskaper i anspråk, anteciperade politikernas reaktioner och valde att vara politiskt följsamma framför att vara opartiskt kompetenta. Dessa olika sätt att agera går igenom i flera parallella delprocesser: i de första energiplanerna, i de därpå följande energiplanerna, i de första ekohandlingsprogrammen. Att tjänstemän med samma professionstillhörighet i flera olika delprocesser bidrar till policyprocessen på olika sätt, avger olika förslag, kontextualiserar vindkraften på olika sätt, talar emot ett professionsbaserat och för ett anteciperande handlingsmönster.

Antecipering i maktens tre dimensioner

De två föregående kapitlen har visat att tjänstemännen i de båda kommunerna har ett jämförbart handlingsutrymme och omfattande potentiell makt men att de bidragit på olika sätt i maktens tre dimensioner. Trots att tjänstemännen i Falkenberg, till skillnad från de i Halmstad, har varit en aktiv och pådrivande kraft genom hela policyprocessen vad gäller agenda, beslut och kontext, uppvisar tjänstemännen i båda kommunerna liknande handlingsmönster. De anteciperar politikernas reaktioner och strävar att realisera deras preferenser. Nedan diskuteras de slutsatser som kan dras givet ovanstående beskrivningar och diskussioner.

Handlingsmönster i maktens andra dimension

Tjänstemännens bidrag till policyprocessen i maktens andra dimension uppvisar ett liknande mönster i de båda kommunerna. Det övergripande

⁴⁸¹ I delöversiktsplan för vindkraft 2000, Halmstad.

de resultatet vad gäller tjänstemännens agendamakt är att de bidrar till policyprocessen i makten andra dimension då de upplever ett politiskt intresse för den sakfråga saken gäller eller då de upplever att politikerna förväntar sig av dem att de ska ta initiativ. Analogt undviker tjänstemännen att placera sakfrågor på agendan om de upplever en avsaknad av politiskt intresse eller politiska förväntningar om initiativ.

Tjänstemännen i Falkenberg verkar aktivt för att sätta vindkraften på agendan och tar kontinuerligt initiativ i policyprocessen för vindkraft. De tar dels utgångspunkt i det intresse de ansett att ledande politiker har haft för vindkraftfrågan, dels upplever de att det förväntas av dem att de ska ta denna sorts initiativ. Några sådana förväntningar rapporterar tjänstemännen i Halmstad inte om. De känner i stället en avsaknad av intresse för och påtryckningar i vindkraftfrågan från politiskt håll och agerar därför inte för att sätta den på dagordningen. Tjänstemännen i Falkenberg, till skillnad från de i Halmstad, förebådar att deras initiativ kommer att behandlas positivt och kommer att uppskattas av politikerna. I maktens andra dimension föregriper tjänstemännen på detta sätt, genom att utgå från politikernas intresse för sakfrågan och anpassa sitt agerande till detta, politikernas reaktioner.

Ett andra resultat är att tjänstemännen även i avsaknad av politiskt intresse för sakfrågan kan agera för att lyfta den till agendan om något av följande villkor är uppfyllt: tjänstemännen upplever ett externt tryck på kommunen att agera; tjänstemännen upplever ett behov att reglera sakfrågan; det föreligger beslut i andra ärenden som motiverar handling. När de tar initiativ av detta slag efterfrågar de först politiska reaktioner, om de inte agerar för att ett beslut redan föreligger.

Även tjänstemännen i Halmstad handlar under policyprocessens sista tredjedel så att vindkraftfrågan hamnar på dagordningen, inte därför att de upplever ett ökat politiskt intresse för frågan, utan eftersom antalet ansökningar att uppföra vindkraftverk ökar och eftersom riksdagen har beslutat att ställa om energisystemet. När tjänstemännen agerar med anledning av ett upplevt omvärldstryck ser de till att involvera politikerna i processerna. Tjänstemännen efterfrågar i dessa fall uttryckligen politiska reaktioner, genom att formellt begära uppdrag att utarbeta plan- eller programförslag med ett visst om än relativt ospecificerat innehåll. Nedan diskuteras den saken vidare att tjänstemännen i Halm-

stad, när de agendasätter vindkraften trots avsaknad av politiskt intresse, är återhållsamma i sina förslag.

Tjänstemännen i både Halmstad och Falkenberg tar också initiativ, oavsett politikernas preferenser, om de genom sina initiativ kan åstadkomma politiskt sanktionerad reglering av det fortsatta arbetet med frågan. I både Halmstad och Falkenberg tar tjänstemännen initiativ till planer eller strategier som syftar till att reglera vindkraftutbyggnaden i kommunen och till att skapa principer för denna utbyggnad. I Falkenberg utarbetade tjänstemännen ett förslag till utbyggnadsstrategi vars primära syfte var att skapa ett politiskt sanktionerat regelverk för den fortsatta vindkraftutbyggnaden i kommunen. Avsikten med de båda översiktsplanerna för vindkraft i Halmstad var också att skapa ett regelverk utifrån vilket redan inkomna och framtida ansökningar skulle kunna bedömas. Även i dessa ärenden efterfrågade tjänstemännen politiska reaktioner, antingen uttryckligen och formellt eller uttryckligen men informellt, innan de påbörjade sitt arbete, i stället för att arbeta utifrån principer och regler de själva ansåg vara rimliga. Om något av de två sistnämnda villkoren är uppfyllda men politiskt intresse för sakfrågan saknas, begär alltså tjänstemännen att politikerna ska utöva auktoritet innan de agerar, i stället för att försöka förutse politikernas reaktioner.

Till sist agerar tjänstemännen i maktens andra dimension, även om politikerna inte förväntar sig sådana initiativ, om det föreligger beslut i andra ärenden som kan motivera deras agerande. Det förekommer i båda de studerade policyprocesserna att tjänstemännen baserar sitt agendasättande på beslut som fattats tidigare i policyprocessen, och lyfter vindkraftfrågan till agendan när beslut redan har fattats om att kommunen ska agera i frågan. Det är bara när detta villkor är uppfyllt som tjänstemännen tar initiativ i policyprocessen utan att begära av politikerna att utöva auktoritet och utan att det föreligger politiska önskemål om att kommunen ska agera i sakfrågan.

När tjänstemännen i Halmstad mot slutet av policyprocessen i en rad olika delprocesser lyfte vindkraftfrågan till agendan fanns redan fullmäktigebeslut på att kommunen skulle agera i vindkraftfrågan, beslut som tjänstemännen utgick ifrån i sitt arbete. Som exempel blev vindkraften en del av det andra ekohandlingsprogrammet som en effekt av

att den var en del av det första. Även i Falkenberg, där fullmäktige redan i policyprocessens inledning fattade beslut om att bygga vindkraft, baserade tjänstemännen i policyprocessens fortsättning sitt agendasättande på dessa beslut. Tjänstemännens agendamakt baseras alltså bland annat på redan fattade beslut. Om tjänstemännen hade utelämnat vindkraften ur de planer och program som följer på andra planer och program, vilka på olika sätt omnämnde vindkraften, hade de alltså i praktiken föreslagit en förändring av den redan rådande politiken i kommunen. Genom att i stället lyfta vindkraften till agendan i dessa ärenden medverkar de till att den redan förda politiken kan få en fortsättning.

Sammantaget bidrar tjänstemännen till policyprocessen i den andra maktdimensionen med utgångspunkt i politikernas preferenser och förväntningar som tjänstemännen uppfattar dessa men också med utgångspunkt i det externa tryck tjänstemännen upplever från omvärlden, det behov de upplever att reglera frågan för framtiden och mot bakgrund av den politik som redan förs. I avsaknad av politiskt intresse tar de inte initiativ förrän beslut föreligger som föranleder initiativ eller förrän det externa trycket eller behovet av reglering blivit tillräckligt stort. När de tar initiativ som en effekt av externt tryck eller ett behov av reglering begär de uttryckligen politiska reaktioner innan de påbörjar sitt arbete. Den skillnad i politiskt intresse för vindkraftfrågan som har förelegat mellan de två kommunerna är en viktig förklaring till skillnaderna vad gäller tjänstemännens initiativtagande, det vill säga tjänstemännens anteciperings av politikernas reaktioner är grundläggande för deras utövande av agendamakt.

När det gäller tjänstemäns agendamakt svämmar den svenska kommunforskningen inte över av resultat. Brunsson & Jönsson anger visserligen att de flesta ärenden, särskilt de som gäller annat än detaljfrågor eller som uppstår som ett resultat av en begäran utifrån, initieras av förvaltningen.⁴⁸² Även Wiberg menar att makten över dagordningen i stor utsträckning tillkommer tjänstemännen.⁴⁸³ Vilka faktorer som ligger bakom tjänstemännens agendamakt uttalar författarna sig dock

⁴⁸² Brunsson & Jönsson 1979:49, 67.

⁴⁸³ Wiberg 1987:149.

inte om. Går man bortom den svenska kommunforskningen menar Kingdon att det är politiker, inte tjänstemän, som primärt utövar agendamakt. Enligt Kingdon agerar tjänstemän i maktens andra dimension främst då de uppmärksammar problem i existerande policier.⁴⁸⁴

Andra förutsättningar under vilka tjänstemän agerar för att placera frågor på den politiska dagordningen har uppmärksammats i den internationella litteraturen av Mayntz och Scharpf respektive Mouritzen och Svava. Båda författarpären anger att externt tryck från omgivning-
en är en förutsättning som kan få tjänstemännen att agera.⁴⁸⁵ Därutöver anger Mayntz och Scharpf att det också krävs att tjänstemännen inte förutser något politiskt motstånd.⁴⁸⁶ Mina slutsatser minner alltså delvis om de Mayntz och Scharpf presenterar, men tjänstemännen i deras studie drivs i större utsträckning av externt tryck och avsaknad av politiskt motstånd, där tjänstemännen i föreliggande undersökning främst drivs att utöva agendamakt utifrån politiskt intresse och i andra hand av externt tryck. De tar också initiativ när beslut föreligger som motiverar handling och när de upplever ett behov av reglering och principer. De tjänstemän som ingår i avhandlingen efterfrågar dessutom politiska reaktioner innan de genomför det arbete de tagit initiativ till, det vill säga undersöker uttryckligen huruvida det föreligger politiskt motstånd eller ej.

Det sätt på vilket tjänstemännen efterfrågar politiska reaktioner då de agendasätter vindkraftfrågan på grund av externt tryck eller ett behov av reglering men trots avsaknaden av politiskt intresse, är talande för deras politiska följsamhet. Tjänstemännens sätt att agera kan liknas vid vad Page och Jenkins har beskrivit som "invited authority", att tjänstemännen då de är osäkra på hur de ska agera säkerställer att de inte går emot den linje politikerna vill driva genom att bjuder in dem för att utöva auktoritet.⁴⁸⁷ I stället för att vid osäkerhet agera ensidigt väljer tjänstemännen att involvera politikerna i policyprocessen.

⁴⁸⁴ Kingdon 2003:30f; jfr Jacobsson 1984:142; Mouritzen & Svava 2002:286.

⁴⁸⁵ Mayntz & Scharpf 1975:67ff; Mouritzen & Svava 2002:129.

⁴⁸⁶ Mayntz & Scharpf 1975:67ff.

⁴⁸⁷ Page & Jenkins 2005:136, 148f.

Sammanfattningsvis har flera faktorer i kombination betydelse för tjänstemännens sätt att agera i maktens andra dimension. Om politikererna enligt tjänstemännens uppfattning förväntar sig initiativ i en viss sakfråga agerar tjänstemännen kontinuerligt för att placera frågan på den politiska dagordningen. I avsaknad av politiska förväntningar agerar tjänstemännen inte i maktens andra dimension om inte redan fattade beslut kan användas som motiv, eller det externa trycket eller behovet av reglering växt sig tillräckligt stort. Även om graden av politiskt intresse för sakfrågan är lågt kan tjänstemännen agera om dessa andra villkor är uppfyllda. Om de agerar mot denna bakgrund efterfrågar de politiska reaktioner innan de påbörjar sitt arbete, åtminstone om deras initiativ i praktiken kan innebära ett brott med den förda politiken.

De olika villkoren för tjänstemännens agendasättande kan samverka med varandra på sätt som inte entydligt kan slås fast i avhandlingen. I flera av de ärenden där tjänstemännen tar initiativ är både det externa trycket på kommunen att agera stort och tjänstemännens upplevda behov av reglering omfattande. Frågor som har dessa karaktäristika torde upplevas som mer pressande för tjänstemännen än frågor där det externa trycket inte samverkar med ett upplevt behov av reglering.

Handlingsmönster i maktens första dimension

Också i maktens första dimension uppvisar tjänstemännen i de båda kommunerna ett liknande handlingsmönster, även om de genom hela policyprocessen agerar på olika sätt i denna maktdimension genom att presentera och argumentera för oliklydande beslut. Tjänstemännen i de båda kommunerna utövar beslutsmyndighet med utgångspunkt i olika kontexter och de lokala politikernas åsikter är inte tillräckliga som källa för att utarbeta ett förslag till en energiplan, översiktsplan eller ett ekohandlingsprogram. Antecipering är alltså inte tillräckligt som handlingsmönster. Men tjänstemännen föregriper de lokala politikernas reaktioner också i maktens första dimension, de föreslår vad som kan uppfattas som politiskt önskvärt, och de upprätthåller detta handlingsmönster genom en rad olika strategier.

För det första baserar de sina förslag till beslut på den politik som redan förs i kommunen och på de beslut som redan har fattats. I poli-

cyprocessernas inledning, då det inte förelåg några beslut att utgå ifrån, utgick tjänstemännen i sina förslag bland annat från kommunernas rådande energipolitik som de uppfattade denna. Så arbetade uttalat den energiverkschef i Falkenberg som tog fram förslaget till kommunens första energiplan. Senare i policyprocessen bygger många av tjänstemännens förslag till beslut på redan fattade beslut, som i vissa fall omarbetas men som inte i grunden förändras till sitt innehåll. Detta är särskilt märkbart i Halmstad, där ekohandlingsprogrammet från 1996 gick igen i energiplanen från 2000 och ekohandlingsprogrammet från 2003, som i sin tur användes för att ta fram energiplan 2006. Tjänstemannen som tog fram förslaget till det andra ekohandlingsprogrammet arbetade i avsaknad av uttalade politiska preferenser och valde när det gällde vindkraften att basera sitt förslag på förslaget i det föregående ekohandlingsprogrammet.

För det andra baserar tjänstemännen sina förslag till beslut till den verksamhet som redan bedrivs och till de projekt som redan pågår. Denna verksamhet och dessa projekt är i förlängningen resultatet av redan fattade beslut, de har i denna mening redan sanktionerats av politikerna. Förslagen till storskalig vindkraftutbyggnad i Falkenbergs första ekohandlingsprogram och andra energiplan, var i praktiken en summering av projekt som redan var igångsatta och politiskt förankrade. Tjänstemännen använder alltså i dubbel mening redan fattade beslut för att föregripa framtida beslut.

För det tredje, vilket diskuterades i föregående kapitel, använder sig tjänstemännen av de avstämningstillfällen som finns inbyggda i policyprocesserna för att anpassa sina förslag till politikernas reaktioner. Om det vid avstämning inte framkommer någon information om att man är på väg åt fel håll fortsätter tjänstemännen arbetet med den inriktning det redan har, i tron att arbetet har fått politisk sanktion i och med avsaknaden av kritik.

Sammantaget kännetecknas tjänstemännens förslag av att de föreslår vad som framstår som politiskt önskvärt, nämligen mer av den politik som redan förs. I praktiken föreslår tjänstemännen aldrig några brott med den redan förda politiken utan de förordar i sina underlag genomgående dess fortsättning. I Falkenberg är tjänstemännens förslag storvulna, omfattande och är det kommunen själv som utpekats som ansva-

rig genomförare. Men kommunens energipolitik var storvulen och inriktad på förnybara energislag redan innan policyprocessen för vindkraft startade. I Halmstad, när tjänstemännen på grund av ett externt tryck men i avsaknad av politiskt intresse avger förslag om vindkraftutbyggnad, är förslagen småskaliga och utpekas externa intressenter som genomförare. Deras förslag kan tolkas som ett försök att sätta vindkraften på agendan och gynna vindkraftens möjligheter i kommunen. En mera rimlig tolkning är sannolikt att tjänstemännen, när de på grund av det externa trycket eller ett behov av reglering känner sig nödtvingade att avge ett förslag, väljer att vara återhållsamma i sina förslag i syfte att föreslå just det politiskt möjliga och inte förorda några brott med den förda politiken. Deras förslag förpliktigar heller inte kommunen att agera, mer än genom att utarbeta planer vilket möjliggör för andra att handla.

Resultaten i det ovanstående ger inga indikationer om att tjänstemännen, vilket Wiberg framhåller, strategiskt lyssnar av politikerna för att sedan ”skräddarsy argumentationen” så att deras förslag skenbart tillgodoser politikerna önskemål medan de egentligen tillfredsställer förvaltningens egna preferenser.⁴⁸⁸ I stället påminner tjänstemännens handlingsmönster i maktens första dimension, och det vidare samspelet mellan politiker och tjänstemän i policyprocessen som helhet, om Brunsson och Jönssons så kallade lyssnarstrategi. Lyssnarstrategin är i Brunsson och Jönssons version ett sätt för förvaltningen att, genom att avlyssna politikernas reaktioner på avgivna skisser och förslag, anpassa sina framtida förslag till politikernas intentioner.⁴⁸⁹ Utöver den metod för anteciperung i maktens första dimension som Brunsson och Jönsson framhåller, har i avhandlingen kunnat påvisas att tjänstemän också använder en rad andra sätt för att kunna föregripa politikernas reaktioner. Tjänstemännen använder också den övergripande inriktningen på den förda politiken och pågående verksamhet för att kunna avge vad de anser vara politiskt genomförbara förslag.

⁴⁸⁸ Wiberg 1987:150ff, citat s. 154.

⁴⁸⁹ Brunsson & Jönsson 1979:91ff; Brunsson 1981:81ff; Jönsson 1988:44f ; jfr Self 1973:175; Mayntz & Scharpf 1975:75; Scharpf 1994:37f; 1997:178; Page & Jenkins 2005:108f.

Andra och bättre jämförelsepunkter, vad gäller de metoder för anteciperung i maktens första dimension som upptäckts i det ovanstående, finns även denna gång i den internationella litteraturen. Här har metoder för anteciperung uppmärksammats som minner om de som upptäckts i avhandlingen Som exempel menar Mayntz och Scharpf att tjänstemän på central nivå i Tyskland låter sig informeras om politiker-
nas preferenser genom att se till regeringens övergripande politiska programförklaringar, läsa offentliga tal och intervjuer och till kommentarer som fälls i förbigående.⁴⁹⁰ Med undantag för den sista är de strategier Mayntz och Scharpf presenterar mera formella än de som uppmärksammats här, vilket kan förklaras av att närheten mellan politiker och tjänstemän är större i det politiska system som studeras i avhandlingen än på nationell nivå i Tyskland. Att anteciperung förekommer i dessa båda politiska system står klart, även om metoderna för anteciperung alltså skiljer sig åt. En fråga som mera sällan har belysts i förvaltningsforskningen handlar om tjänstemäns handlingsmönster i maktens tredje dimension, och det är denna fråga som avhandlas härnäst.

Handlingsmönster i maktens tredje dimension

I maktens tredje dimension har tjänstemännen i de båda kommunerna i sina beslutsunderlag dels konstruerat olika energipolitiska problem, dels framställt vindkraften på olika sätt. Att entydigt avgöra huruvida tjänstemännen anteciperar eller inte då de konstruerar problem och framställer policyalternativ är knappast möjligt eftersom det skulle fordra en inblick i deras tankar vid tiden de formulerades. Frågan är om ens det skulle räcka eftersom maktutövning av detta slag till delar kan vara en omedveten aktivitet. Det är dock fullt möjligt både att diskutera vad som kännetecknar tjänstemännens arbete i maktens tredje dimension, och att genom jämförelser och tolkningar dra slutsatser om deras handlingsmönster. Resultaten ovan tyder sammantaget på att tjänstemännen även i maktens tredje dimension föregriper politikernas reaktioner och anpassar sin kontextualisering av sakfrågan så att den politik som redan förs i kommunen görs möjlig och framstår som rim-

⁴⁹⁰ Mayntz & Scharpf 1975:101; jfr Page & Jenkins 2005:128ff.

lig. Även om tjänstemännen i de båda kommunerna kontextualiserar vindkraftfrågan på olika sätt uppvisar även i detta avseende samma handlingsmönster.

För det första tyder det mesta på att tjänstemännens kontextualisering av vindkraften i policyprocessens inledning föregicks av redan etablerade politiska preferenser. Det innebär att tjänstemännen genom sin maktutövning i den tredje dimensionen inte gav upphov till dessa preferenser. När tjänstemännen i policyprocessens inledning hade att hantera den nya sakfrågan vindkraft, konstruerade de i sina underlag ett energipolitiskt problem som i stor utsträckning relaterade till redan existerande problemkonstruktioner och framställde tjänstemännen de lösningar som goda policyalternativ vilka redan hade valts av kommunens politiker. Redan existerande planer, program och beslut användes som utgångspunkt inte bara för att framställa förslag, utan också för att kontextualisera de sakfrågor som förslagen omfattade. Då tjänstemännen i policyprocessens inledning kontextualiserade vindkraftfrågan försökte de alltså inte på något sätt att förändra den energipolitik som redan fördes i respektive kommun. Tvärtom formulerade tjänstemännen i båda kommunerna ett problem som kunde motivera de lösningar som redan hade valts av respektive kommun på energiområdet. Givet tjänstemännens problemformuleringar framstod redan genomförda satsningar som fullt rimliga. De problemformuleringar tjänstemännens medverkade till i policyprocessens inledning möjliggjorde den politik som redan fördes, och fick denna och redan genomförda satsningar att framstå som rationella.

Den sannolikt främsta indikation som finns på att tjänstemännen föregriper och anpassar sig till politikernas reaktioner också i maktens tredje dimension, är att de i praktiken aldrig kontextualiserar vindkraftfrågan på ett sätt som motiverar några avsteg från etablerad policy. Det sker inte vid något tillfälle i någon av kommunerna. Tjänstemännen presenterar inte vid något tillfälle problemkonstruktioner som kan motivera sådana avsteg, de framställer heller inte vindkraften på ett sätt som ger skäl för en policyförändring. Det sätt på vilka lösningar framställs är konsistenta och konsekventa i båda kommunerna, genom hela policyprocessen, och de motiverar inga förändringar av den politik som i praktiken redan förs. Tjänstemän presenterar upprepade gånger lik-

nande problemkonstruktioner och lösningsframställningar, sådana som genom politiska beslut och handling redan har vunnit politisk acceptans genom att vara en del av antagna planer och program.

Vidare är det fallet att tjänstemännen, även i de fall de presenterar förslag som till synes avviker från den vindkraftpolicy politikerna enligt deras åsikt vill se genomförd, kontextualiserar vindkraften så att denna etablerade policy framstår som rimlig. I Halmstad presenterar tjänstemännen mot slutet av policyprocessen förslag om vindkraftutbyggnad, men de motiverar inte dessa förslag genom att konstruera ett problem som vindkraften kan lösa eller genom att framställa vindkraften som en god lösning. I själva verket framställer de i dessa processer vindkraften som en mindre bra lösning, eller framställer de den inte alls. Analogt presenterar tjänstemännen i Falkenberg ett förslag till utbyggnadsstrategi som hade kunnat ha till effekt att bromsa vindkraftutbyggnaden. Men även i detta förslag konstruerar de ett problem vindkraften kan lösa och framställer de vindkraften som ett gott policyalternativ.

Givet dessa sistnämnda exempel framstår det som om tjänstemännen, då de på grund av ett externt tryck eller ett behov av reglering anser sig nödsakade att presentera förslag som i någon mån avviker från etablerad policy, väljer att inte motivera några avsteg från etablerad policy genom kontextualisering. De avger visserligen förslag men motiverar dem inte genom framställa den lösning de föreslår som ett gott policyalternativ. Därmed kan den redan förda politiken fortgå. I de i detta avseende avvikande fallen i Halmstad framstår det som om tjänstemännen vet att det är vad som står i beslutsdokumenten som är det centrala, inte vad som i praktiken händer som en effekt av besluten. I praktiken uttalar ju kommunen genom sina beslut att man ska agera, men gör man ingenting för att genomföra besluten.

De problem tjänstemännen konstruerar och de lösningar de framhåller, underbygger kontinuerligt den politik som redan förs i respektive kommun. Genom sin maktutövning i maktens tredje dimension får tjänstemännen på detta sätt den policyinriktning som redan är fallet att framstå som rationell, de redan valda lösningarna att framstå som rimliga och alternativa lösningar som icke-lösningar. De möjliggör genom sina kontextualisering att den politik som redan förs kan föras också i fortsättningen. Om andra lösningar än de som redan valts framställdes

som de bästa, eller om problem konstruerades som de redan valda lösningarna inte kunde lösa, skulle den rådande politiken kunna framstå som irrationell. Sammantaget verkar det inte vara fallet att tjänstemännen genom sitt sätt att kontextualisera vindkraften skapar policy genom att påverka andras preferenser, utan att den policy som är fallet och som bygger på rådande preferenser i stället frammanar ett visst sätt att kontextualisera vindkraften.

Det är avslutningsvis ytterst svårt att uttala sig om de långsiktiga effekterna av det sätt på vilket tjänstemännen kontextualiserar vindkraftfrågan i de båda kommunerna. Det är inte osannolikt att anta att tjänstemännens problemkonstruktioner och deras sätt att framställa olika lösningar efter ett tag blir en del av vad som slarvigt kan kallas det allmänna medvetandet i respektive kommun, att vindkraften helt enkelt blir olika saker i Falkenberg respektive Halmstad. Makten över tanken är som sagt en maktform vars effekter svårigen kan åskådliggöras, och samtidigt en maktform som i hög grad kan påverka hur olika aktörer agerar, eftersom vi människor agerar med utgångspunkt i våra föreställningar om hur världen är. På lång sikt kan man mycket väl tänka sig att tjänstemännens maktutövning i den tredje dimensionen ger upphov till olika föreställningsvärldar i de två kommunerna, vilka kan vara svåra att förändra.

Slutsatsen vad gäller tjänstemännens maktutövning i den tredje dimensionen är att den inte haft politikernas preferenser i sakfrågan som effekt, utan att politikernas preferenser i stället föregår denna tjänstemännens maktutövning. Även om det inte entydigt går att belägga att tjänstemännen anteciperar politikerna i denna maktdimension är det mot bakgrund av ovanstående resonemang sannolikt att de gör så, och att de aktualiserar sin tankemakt så att politikernas intentioner (fortsatt) kan realiseras.



Det framstår sammantaget som om tjänstemännens sätt att agera i maktens tre dimensioner hänger ihop. Om det bland ledande politiker föreligger en preferens att agera i en viss sakfråga agerar tjänstemännen så att denna sakfråga kontinuerligt hamnar på den politiska agendan,

föreslår de att kommunen ska agera i sakfrågan och konstruerar de ett problem som gör att den lösning politikerna föredrar i frågan också framstår som ett gott policyalternativ. Om det bland ledande politiker däremot föreligger en negativ preferens för ett visst policyalternativ agerar tjänstemännen annorlunda. Mot bakgrund av att politikerna inte önskar se några åtgärder vidtagna undviker tjänstemännen i ett första läge att inte lyfta den aktuella sakfrågan till dagordningen (maktens andra dimension). Om det sedan uppstår ett externt tryck på kommunen att agera eller ett behov att reglera sakfrågan, agerar tjänstemännen för att placera frågan på dagordningen. Men de är i sådana fall återhållsamma i sina förslag (maktens första dimension). De förordar inga brott med den förda politiken, som är resultatet av politikernas preferenser. Dessutom kontextualiserar de då sakfrågan så att politikernas preferenser och den förda politiken ändå framstår som rimliga och så att de inte motiverar att kommunen agerar i sakfrågan (maktens tredje dimension). Sammantaget: politikernas preferenser påverkar hur tjänstemännen agerar i maktens andra, första och tredje dimension. Om de inte kan undvika att agera i maktens andra dimension är de återhållsamma i den första maktdimensionen och använder de den tredje maktdimensionen så att inga avsteg från den policy politikerna enligt deras uppfattning föredrar motiveras.

Avslutningsvis: tjänstemännens maktutövning regleras i ringa utsträckning genom maktkamp eller förhandlingar, och deras handlingsutrymme begränsas sällan genom till exempel politiska direktiv eller anvisningar. Samtidigt som tjänstemännen på grund av detta i hög grad agerar unilateralt utövar de makt politiskt följsamt; de anteciperar politikernas beslut och reaktioner och anpassar sitt arbete till deras preferenser i maktens tre dimensioner. Detta handlingsmönster innebär att tjänstemännen utövar makt så att politikernas preferenser realiserar. Tjänstemännen anteciperar och genom detta är det politikerna, inte tjänstemännen, som utövar den faktiska makten i policyprocessen, om än indirekt. Diskussionen om tjänstemännens handlingsmönster och politikernas indirekta makt fortsätter i nästa kapitel.

Kapitel 8

Tjänstemäns inflytande: dess utövande och reglering

I de föregående kapitlen har avhandlingens tre frågeställningar besvarats och en rad slutsatser presenteras. Här summeras resultaten och slutsatserna samt diskuteras de vidare följderna av dessa. Fokus ligger i kapitlet ligger på hur tjänstemännens inflytande utövas och regleras, på maktrelationen mellan politiker och tjänstemän och på tjänstemännens, och politikernas, faktiska makt. Därutöver diskuteras hur de mönster som analyserna har genererat kan förstås, några aspekter som rör studiens generaliserbarhet samt ett par frågor som avhandlingen har gett upphov till men som inte har kunnat besvaras här.

Tjänstemäns potentiella inflytande, handlingsutrymme och handlingsmönster

Potentiellt inflytande och handlingsutrymme

Som visades i kapitel fem har tjänstemännen i de båda kommunerna omfattande potentiell makt i det att de bidrar till policyprocessen i maktens tre dimensioner. De har potentiell agendamakt eftersom de genom att ta initiativ, eller genom att undvika att ta initiativ, kan därmed påverka huruvida beslut alls fattas. De kan genom de sätt på vilka de utformar sina beslutsunderlag och förslag påverka vilka beslut som fattas. Slutligen har de kontextuell makt eftersom de genom sina pro-

blemkonstruktioner och framställningar av olika policyalternativ kan påverka vilka frågor som får en plats på agendan och vilka beslut som fattas i dessa frågor. Tjänstemännen i båda kommunerna har i dessa avseende ett jämförbart potentiellt inflytande.

Också tjänstemännens handlingsutrymme är i det stora hela jämförbart. Det är utformat på ett liknande sätt i de båda kommunerna och de begränsningar av tjänstemännens handlingsutrymme som sker, sker i det formella samspelet, inte i det informella. Vidare begränsas tjänstemännens handlingsutrymme som regel inte genom politiska anvisningar eller direktiv utan de utarbetar sina underlag och förslag under stor frihet. Det innebär att de som regel är relativt fria att omsätta sitt potentiella inflytande i faktiskt makt. I undantagsfall begränsas tjänstemännens handlingsutrymme, antingen i förväg genom att politikerna inrättar arbetsgrupper i frågor de bedömer som särskilt viktiga, eller i efterhand genom att politikerna, då de behandlar tjänstemännens underlag och finner sig vara missnöjda med dessa, beslutar om direktiv för vissa delar av tjänstemännens fortsatta arbete. Tjänstemännens handlingsutrymme varierar alltså, men variationen är densamma i de båda kommunerna, och det är som regel omfattande.

Tjänstemännen i de två kommunerna har alltså ett jämförbart potentiella inflytande. Detta är dem tilldelat, inte något de tillskansar sig, och är ett resultat av politikernas tillbakadragna och reaktiva roll i policyprocessen. Samtidigt bidrar tjänstemännen i de två kommunerna på olika sätt genom hela policyprocessen i maktens samtliga dimensioner. Tjänstemännen i Falkenberg är mer aktiva än de i Halmstad vad gäller att lyfta sakfrågan till den politiska agendan. Tjänstemännen i Falkenberg föreslår och förespråkar i sina beslutsunderlag storskalig vindkraftutbyggnad i kommunal regi, vilket tjänstemännen i Halmstad inte gör. Slutligen konstruerar tjänstemännen i Falkenberg i sina underlag ett energipolitiskt problem som vindkraften kan lösa, givet det sätt på vilket de framställer den, vilket tjänstemännen i Halmstad inte gör. Genom att tjänstemännen aktualiserar sitt potentiella inflytande på olika sätt medverkar de till att olika vindkraftpolicies uppstår i de båda kommunerna: i Falkenberg möjliggörs genom tjänstemännens agerande en expansiv vindkraftpolicy; i Halmstad begränsas genom tjänstemännens agerande policyn till att främst omfatta utarbetandet av pla-

ner och program och möjliggörs ingen vindkraftutbyggnad i kommunal regi.

Handlingsmönster: agenda, beslut, kontext

Tjänstemännen i de båda kommunerna har också jämförbara handlingsmönster i maktens tre dimensioner. För det första aktualiserar de sitt potentiella inflytande i maktens andra dimension med utgångspunkt i politikernas intresse och förväntningar som tjänstemännen upplever dessa: förekomsten av ett politiskt intresse i sakfrågan och förekomsten av förväntningar om initiativ leder till att tjänstemännen kontinuerligt agerar för att placera sakfrågan på agendan. På motsvarande sätt innebär frånvaron av upplevt intresse och upplevda förväntningar att tjänstemännen undviker att ta initiativ.

Även i avsaknad av politiskt intresse och förväntningar agerar tjänstemännen för att sätta sakfrågan på dagordningen om de upplever ett externt tryck att agera i frågan, ett behov av reglering eller om det föreligger kommunala beslut som motiverar handling. Då tjänstemännen bidrar i maktens andra dimension av dessa skäl, och i avsaknad av ett politiskt intresse av handling, förankrar de sina initiativ politiskt innan de påbörjar arbetet, om det inte redan föreligger ett politiskt beslut som kan motivera deras agerande. Tjänstemännens uppfattningar om politikernas intresse för sakfrågan och det mottagande tjänstemännen därmed tror att deras initiativ kommer att få vid den politiska behandlingen, påverkar alltså tjänstemännens handlingsmönster i den andra maktdimensionen.

Också i den första maktdimensionen, när tjänstemännen utarbetar sina förslag till beslut, agerar de med utgångspunkt i politikernas preferenser och föregriper de politikernas reaktioner. I policyprocessens inledning tar tjänstemännen bland annat sin utgångspunkt i respektive kommunens rådande energipolitik som de uppfattar denna, och avger förslag som ligger i linje med de beslut som redan har fattats. Senare i policyprocessen baserar tjänstemännen bland annat sina förslag till beslut på verksamhet som redan bedrivs och projekt som redan pågår. Därutöver använder sig tjänstemännen av de avstämmningstillfällen som finns inbyggda i policyprocessen för att kunna anpassa sina förslag till

politikernas reaktioner. Sammantaget kännetecknas tjänstemännens förslag till beslut av att de förordar det politiskt önskvärda, givet tidigare beslut och handlingar och den inriktning politiken i respektive kommun redan har. Tjänstemännen föreslår aldrig några avvikelser från den politik som redan förs utan avger förslag som i praktiken innebär att denna politik, som är sanktionerad genom politiska beslut, får en fortsättning. Det förekommer också att tjänstemännen föreslår att saker ska genomföras som de facto redan är på väg att eller redan har börjat genomföras. Tjänstemännens uppfattningar om politikernas preferenser avspeglar sig i deras handlingar också i maktens första dimension.

Även om det på grund av den tredje maktdimensionens natur är svårt att entydigt avgöra huruvida tjänstemännen föregriper politikernas reaktioner då de konstruerar problem och framställer lösningar, kännetecknas deras agerande även i denna dimension av att de kontextualiserar sakfrågan så att den politik som redan förs i kommunen möjliggörs och framstår som legitim. Tjänstemännen i de båda kommunerna konstruerar olika problem och framställer samma policyalternativ på olika sätt, och deras kontextualisering svarar hela tiden mot den energipolitik som redan bedrivs. Det mesta tyder på att politikernas preferenser i de studerade policyprocesserna föregår tjänstemännens kontextualisering i densamma, att det alltså inte är tjänstemännen som ger upphov till dessa preferenser.

Tjänstemännens problemkonstruktioner och sätt att framställa olika lösningar motiverar heller aldrig några avsteg från den politik som redan förs. De underbygger i stället den förda politikens fortsättning. Att tjänstemännen aldrig kontextualiserar sakfrågan så att några avsteg från redan etablerad policy motiveras är den kanske främsta indikationen på att tjänstemännen föregriper och anpassar sig till politikernas reaktioner också i maktens tredje dimension. De problemkonstruktioner och lösningsframställningar som de presenterar är ju redan accepterade från politiskt håll. Genom hela policyprocessen framställer tjänstemännen ett energipolitiskt problem som motiverar det fortsatta valet av de lösningar som redan har valts, och framställer de sådana lösningar i god dager som kommunerna de facto redan har implementerat. Detta

tyder sammantaget på att tjänstemännens agerande också i maktens tredje dimension avspeglar politikernas preferenser.

Tjänstemännens maktutövning gör det politiskt önskvärda möjligt

Tjänstemännens maktutövning, det vill säga det sätt på vilket de givet sitt handlingsutrymme aktualiserar sitt potentiella inflytande, kännetecknas sammantaget av att de föregriper politikernas reaktioner och anpassar sig till deras preferenser i maktens tre dimensioner. Tjänstemännen i de båda kommunerna ianspråkar sitt potentiella inflytande på olika sätt och verkar för olika effekter, eftersom de anpassar sin maktutövning till det politiskt önskvärda. De tar initiativ som möjliggör den redan förda politikens fortsättning och undviker att ta initiativ som skulle kunna föranleda att denna förändrades. De avger förslag i samma riktning som den politik som redan förs samt konstruerar problem och framställer lösningar på ett sätt som möjliggör och legitimerar den redan förda politiken. Tjänstemännen föregriper politikernas reaktioner och möjliggör genom sin maktutövning den redan förda politikens fortsättning.

Tjänstemännens primära utgångspunkt, när de realiserar sitt potentiella inflytande, verkar vara sannolikheten att deras initiativ och förslag inte ska bemötas med motstånd då de behandlas politiskt. Det kännetecknar tjänstemännens initiativ och förslag, genom hela policyprocessen och i båda kommunerna, att de har goda skäl att tro att politikerna inte kommer att vända sig emot dem och att de inte avger förslag eller tar initiativ som de har skäl att tro att politikerna kommer att motsätta sig. Tjänstemännen i Falkenberg är pådrivande, aktiva och förespråkande, allt med utgångspunkt i det politiska intresse de upplever för sakfrågan. De agerar för en vindkraftutbyggnad i maktens tre dimensioner. Tjänstemännen i Halmstad uppvisar motsatta egenskaper. De agerar för icke-beslut i vindkraftfrågan: inledningsvis i maktens andra dimension genom att inte lyfta frågan till agendan när de har möjlighet därtill; därefter i maktens första dimension genom att inte avge förslag till beslut om utbyggnad, eller genom att avge återhållsamma förslag; slutligen i maktens tredje dimension genom att, även då de agendasät-

ter frågan och avger förslag till utbyggnad, undvika att kontextualisera frågan eller genom att kontextualisera den negativt så att de inte presenterar några egentliga skäl för kommunen att agera och därmed byta policyinriktning. Tjänstemännen verkar i maktens tre dimensioner för olika policies i de båda kommunerna, eftersom politikernas preferenser enligt deras uppfattning skiljer sig åt.

Antecipering gör skillnaderna förståeliga

Tjänstemännen i de båda kommunerna har ett likvärdigt potentiellt inflytande och ett jämförbart handlingsutrymme men agerar alltså för att åstadkomma olika vindkraftpolicies i de båda kommunerna. Deras olika sätt att agera är möjliga att förstå utifrån antecipering som handlingsmönster, men inte utifrån något av de andra handlingsmönster som har diskuterats i avhandlingen.

Ett i förvaltningslitteraturen vanligt antagande om tjänstemän är att de agerar för att tillgodose sina egna intressen, som individer eller kollektiv. Vindkraftpolicies är sannolikt inte den bästa sakfrågan för att studera detta fenomen, eftersom det inte är självklart hur en policy för vindkraft skulle kunna gynna tjänstemännen mer än någon annan.⁴⁹¹ Man kan dock argumentera för att det ligger i tjänstemäns intresse oavsett sakfråga, att minimera den egna arbetsinsatsen.⁴⁹² Men tjänstemännen i både Halmstad och Falkenberg tar initiativ, om än i olika utsträckning, och avger förslag som säkerställer att deras arbetsbörda ökar. I Falkenberg agerar tjänstemännen på detta sätt därför att de dels anser att politikerna förväntar sig det av dem. Tjänstemännen i Halmstad anser inte att politikerna förväntar sig några initiativ men tar ändå sådana bland annat eftersom de annars skulle agera på tvärs med redan fattade fullmäktigebeslut. Politiska förväntningar och redan fattade beslut får alltså tjänstemännen att agera på ett sätt som kan sägas strida mot deras egna intressen.

⁴⁹¹ Jfr Egeberg 1995:159.

⁴⁹² Lipsky 1980:44, 85f; Brehm & Gates 1997:44.

Vidare har angetts att offentliga tjänstemän under vissa förutsättningar agerar som företrädare för särskilda grupper i samhället.⁴⁹³ Men det går utifrån det empiriska materialet knappast att påstå att så är fallet i de studerade kommunerna. De uppmärksammade skillnaderna, vad avser tjänstemännens sätt att realisera sitt potentiella inflytande, borde heller inte uppstå om tjänstemännen agerade som företrädare för någon extern aktör. Tjänstemännen i de studerade kommunerna förhåller ju sig, till stor del eftersom de är grannkommuner i samma län, till samma externa aktörer och samma grupper.

Det är också svårt att förstå skillnaderna i tjänstemännens sätt att bidra till policyprocessen agera med utgångspunkt i den föreställning som har det kanske starkaste empiriska stödet inom förvaltningslitteraturen, nämligen påståendet att tjänstemän är neutralt kompetenta och ser till sin professions kunskap och normer snarare än till politikernas intentioner.⁴⁹⁴ Enligt denna föreställning tar tjänstemän i liten utsträckning hänsyn till politiska ledares preferenser då de utarbetar beslutsunderlag.⁴⁹⁵ Det empiriska materialet tyder dock på att tjänstemännen när de tvingas välja mellan en professionell och en politisk lojalitet, väljer den sistnämnda och anpassar sina förslag till det politiskt önskvärda oberoende av professionstillhörighet. När oenighet uppstår, till exempel på grund av att tjänstemän och politiker gör olika tolkningar av relevanta lagar, underordnar sig tjänstemännen politikernas uppfattningar. Och framför allt, tjänstemän ur samma professioner i de båda kommunerna, vare sig det gäller planarkitekter, energiverkschefer eller agenda 21-samordnare, avger radikalt olika förslag genom hela policyprocessen. De använder i sitt beredningsarbete olika kriterier, föreslår olika principer och framställer vindkraften på olika sätt. Om tjänstemännen företrädde sin professions kunskap och normer borde deras förslag inte skilja sig åt på det sätt som de gör i de studerade policyprocesserna.

⁴⁹³ Meier & O'Toole 2006:23; Tahvilzadeh 2011: kapitel 11.

⁴⁹⁴ Mouritzen & Svava 2002:38-39, 168f, 274; Svava 2006b:962; jfr Self 1972:39, 150; Campbell & Peters 1988:89; Jacobsen 2007:177f.

⁴⁹⁵ Mouritzen & Svava 2002:246f; Jacobsen 2007:160ff.

De tjänstemän som har studerats i avhandlingen strävar att vara politiskt följsamma i sina initiativ, rekommendationer och förslag. Tjänstemännen anteciperar, och de skillnader i tjänstemännens sätt att agera som har upptäckts i avhandlingen är möjliga att förstå utifrån anteciperad som handlingsmönster. Politikernas preferenser föregår tjänstemännens handlingar, och det är fullt förståeligt att tjänstemännen i Falkenberg, med utgångspunkt i ledande politikernas intresse för förnybar energi, aktivt strävar att placera vindkraften på agendan, avger förslag om vindkraftutbyggnad och kontextualiserar energifrågan på ett sätt som får vindkraften att framstå som ett bra policyalternativ. Analogt är det på samma sätt möjligt att förstå att tjänstemännen i Halmstad verkar för en annan slags vindkraftpolicy med utgångspunkt i att ledande politiker i kommunen inte har någon preferens för vindkraft. Tjänstemännen anpassar alltså sin maktutövning till politikernas preferenser genom att antecipera och utövar makt så att dessa preferenser får genomslag i policyprocessen.

Maktrelationen och tjänstemännens faktiska makt

De kommunala politikerna gör inte mycket väsen av sig i de studerade policyprocesserna. I själva verket syns de knappt, annat än när de dyker upp för att fatta formella beslut. Det är tjänstemännen som gör merparten av jobbet, som tar flertalet av initiativen, som bereder och genomför besluten och de gör det i stort sett utan politisk inblandning. Tjänstemännen har en mycket framträdande och aktiv roll i de studerade policyprocesserna, medan politikerna i jämförelse är reaktiva och märks betydligt mindre. Därutöver finns i det empiriska materialet mycket lite, i stort sett ingenting, som tyder på att tjänstemännens maktutövning regleras genom någon form av maktkamp eller någon slags förhandlingar. En slutsats är därför att tjänstemännen agerar unilateralt och reglerar sin egen maktutövning ensidigt.

Resultat liknande de ovanstående har föranlett andra att dra slutsatsen att det också är tjänstemännen som utövar makt: det är ju genom deras bidrag som policy uppstår, de arbetar ju utan att politikerna syn-

bart begränsar deras handlingsutrymme, deras maktutövning regleras ju inte.⁴⁹⁶ Det är utan tvekan fallet att tjänstemännen i de studerade policyprocesserna har potentiellt inflytande; de bidrar i maktens tre dimensioner och politikerna begränsar i ringa grad deras handlingsutrymme. Därmed inte sagt att maktrelationen är sådan att de också är överordnade politikerna, att det är tjänstemännen som faktiskt har makten. Den springande punkten är tjänstemännens handlingsmönster. Maktutövning handlar som sagt om att på ett framgångsrikt sätt ianspråkta sitt potentiella inflytande i syfte att åstadkomma en viss effekt. Den yttersta följden av tjänstemännens anteciperings, av att de aktualiserar sitt potentiella inflytande så att politikernas preferenser slår igenom i policyprocessen, är att politikerna får indirekt inflytande över processens utfall. Politikernas inflytande är indirekt just eftersom de påverkar utfallet i beslutsprocesserna inte genom att själva agera utan genom att andra agerar åt dem.

Det råder en asymmetrisk maktrelation i kommunerna: politikerna är överordnade tjänstemännen. Asymmetrin är resultatet av tjänstemännens handlingsmönster. De anteciperar politikerna och underordnar sig därigenom dem. Maktrelationen kännetecknas av samspel snarare än konflikt, den är stabil över tid och den utmanas inte av tjänstemännen. Det förekommer vid några tillfällen i de studerade policyprocesserna att tjänstemännen förordar en annan handlingslinje än den linje politikerna visar sig föredra. Vid dessa tillfällen uppstår möjligheten att maktrelationen transformeras från stabil till antagonistisk men så sker inte. I stället medverkar tjänstemännen till att asymmetrin upprätthålls även vid dessa tillfällen, genom att undvika konfrontation. Maktrelationen upprätthålls också genom att tjänstemännen anpassar sin maktutövning till politikernas preferenser som de uppfattar dessa.

Redan i policyprocessens inledning, då politikernas preferenser sannolikt var som minst utvecklade, tillskrev tjänstemännen politikerna preferenser genom att se till hur de har agerat och beslutat i med vindkraften beslätade sakfrågor. De underordnade sig genom att agera med utgångspunkt i dessa beslut och handlingar. Det är alltså knappast som Mouritzen och Svava påstår, att politiker måste uttrycka en vilja

⁴⁹⁶ Se t.ex. Brunsson 1981:81ff; Blom 1994:96, 121, 164ff; Jacobsson 1984:168f.

för att tjänstemännen ska kunna anteciperade dem, utan snarare så att tjänstemännen även i avsaknad av uttalade preferenser kan tillskriva politikerna sådana och agera med utgångspunkt i dem.⁴⁹⁷ På detta sätt kan nya sakfrågor inordnas i den rådande ordningen. Tjänstemännen upprätthåller sedan sin underordning genom de studerade policyprocesserna trots handlingsutrymme och trots politikernas relativa frånvaro i desamma.

Att makt är ett dispositionellt begrepp innebär att makt kan utövas även av aktörer som inte synbart manifesterar sin kapacitet till makt eller uttrycker sina preferenser.⁴⁹⁸ Maktens dispositionaltet i kombination med att tjänstemännen strävar att åstadkomma effekter som politikerna eftersträvar, gör det möjligt för politikerna att indirekt utöva makt. Makt handlar om att påverka, om att åstadkomma effekter.⁴⁹⁹ Men den aktör som genom sin maktutövning åstadkommer effekter som andra aktörer eftersträvar, utövar makt åt andra. Att policyprocesserna får det utfall de får i de båda kommunerna är ett resultat av politikernas preferenser, vilka tjänstemännen uttolkar och verkställer. I samma utsträckning som tjänstemännen anteciperar politikerna och anpassar sin maktutövning till deras önskemål begränsar de sitt eget faktiska inflytande och säkerställer de politikernas indirekta makt över policyprocessens utfall.⁵⁰⁰

Det är genom att betrakta policyprocessen över tid, och genom att se till tjänstemännens handlingsmönster, som denna slutsats om politikernas indirekta makt blir möjlig att dra. Genom att se till de processer som föregår och följer på ett givet beslut blir det möjligt att se samband och relationer som annars inte kan uppmärksammas. Det är bara genom att betrakta policyprocessen *som process* som de tolkningar av tjänstemännens handlingar som görs i avhandlingen möjliggörs. Tjänstemännens inflytande reglerar de själva ensidigt, och genom att anteciperade politikerna och underordna sig dessa säkerställer de politikernas indirekta makt över policyprocessens utfall.

⁴⁹⁷ Mouritzen & Svava 2002:277; jfr Brehm & Gates 1997:25.

⁴⁹⁸ Se t.ex. Dahl 1961:271; Petersson 1987:16; Wrong 2002:8; Högberg 2007:192.

⁴⁹⁹ Jfr Morriss 1987:33; Dowding 1996:5; Hay 2002:173; Wrong 2002:xiii.

⁵⁰⁰ Dahl 1961:89, 163; Crenson 1971:107.

Makt att och makt över

Ett sätt att se på makt är att definiera begreppet med utgångspunkt i konflikt. Makt, närmare bestämt "makt över", utövar den aktör som trots andras motstånd genomdrivar sin vilja.⁵⁰¹ Maktrelationen mellan tjänstemän och politiker i de studerade policyprocesserna kännetecknas dock inte av konflikt och karaktäriseras definitivt inte av att tjänstemännen övervinner politikernas motstånd. "Makt över" som perspektiv är i detta avseende illa skickat för att studera tjänstemäns inflytande. Tjänstemännens självpåtagna underordning i de studerade policyprocesserna medför att relationen mellan politiker och tjänstemän enligt detta perspektiv alls inte är någon *makt*relation. Det är endast om makt definieras med utgångspunkt i påverkan, som en kapacitet att åstadkomma avsedda effekter oavsett motstånd, som relationen mellan tjänstemännen och politiker i de studerade policyprocesserna kan betraktas som makt.⁵⁰²

Av samma skäl som tjänstemännen inte utövar "makt över" politikererna, utövar politikerna som regel inte "makt över" tjänstemännen. Den relativa avsaknaden av konflikt gäller ju för relationen dem emellan, vilket diskvalificerar perspektivet i båda riktningarna. Vid några tillfällen i de studerade policyprocesserna uppstår dock situationer där tjänstemän och politiker är oeniga, det vill säga föreligger denna förutsättning för "makt över". I dessa instanser genomför tjänstemännen politikernas vilja, trots visst initialt motstånd från tjänstemännens sida, och kan politikerna sägas utöva "makt över" tjänstemännen. Dessa tillfällen kan fungera som en påminnelse om att det råder en reell maktrelation mellan aktörerna, som sällan kommer till faktiskt uttryck genom att politikerna agerar, en maktrelation i vilken politikerna är överordnade. Relationen mellan politiker och tjänstemän är också att tolka som just en maktrelation, eftersom politikerna, om de vill, har kapaciteten att genomdriva sin vilja trots motstånd.⁵⁰³

⁵⁰¹ Se ssk Dahl 1957:202f; jfr Haugaard 2002:4.

⁵⁰² Jfr Enderud 1986:200; SOU 1990:44, s 19.

⁵⁰³ Morriss 1987:14ff; Clegg 1989:84f.

Den faktiska makten

De effekter som har uppstått i de båda kommunerna i termer av policyutfall, är resultatet av tjänstemännens agerande i kombination med politikernas preferenser. I det att tjänstemännen har kapaciteten att åstadkomma effekter utövar de makt. Eftersom de framgångsrikt åstadkommer effekter som politikerna åstundar säkerställer de politikernas indirekta makt, och ser de till att den faktiska makten över policy tillkommer politikerna. Något ytterligare kan detta diskuteras och bilden kompliceras.

De policyutfall som uppstår i de båda kommunerna är beroende av politikernas preferenser och uppstår som ett resultat av tjänstemännens handlingsmönster, inte på grund av att politikerna agerar i policyprocessen. Dragen till sin extrem innebär denna tolkning av policyprocessen att samma utfall hade uppstått även om de enskilda tjänstemännen i respektive kommun hade bytts ut. Politikernas önskemål och åsikter både begränsar tjänstemännens maktutövning och möjliggör den. Samtidigt begränsar dock tjänstemännens initiativ eller bristen därpå, deras beslutsförslag och deras kontextualisering politikernas möjligheter att göra fria val i policyprocessen.

Policyprocessens utfall uppstår i ett samspel mellan politikerna, vars preferenser sätter gränser för hur tjänstemännen kan agera samtidigt de möjliggör andra sätt att handla, och tjänstemännen, vars agerande begränsar vissa beslut och möjliggör andra. Politikernas möjligheter att fatta beslut villkoras åtminstone delvis av tjänstemännens agerande, som i sin tur struktureras av de preferenser tjänstemännen tillskriver politikerna. För att tala med maktforskningens nestor, Dahl, är svaret på frågan "Who governs?" i sammanhanget inte politiker *eller* tjänstemän utan politiker *och* tjänstemän.⁵⁰⁴

Maktrelationen mellan tjänstemän och politiker är alltså inte ensidig eller enkelriktad, även om den är hierarkisk. Vi ser varken två aktörsgrupper som slåss om utrymme eller politiker som aktivt styr eller begränsar tjänstemän. Maktrelationen i policyprocessen är i stället komplex och dubbelriktad: politiker påverkar tjänstemän som påverkar poli-

⁵⁰⁴ Jfr Mayntz & Scharpf 1975:99; Wiberg 1987:189f.

tiker. Avgörande är att den faktiska makten över policyprocessens utfall, så länge tjänstemännen föregriper politikerna och anpassar sin maktutövning till deras preferenser, utövas indirekt av politikerna eftersom det är deras preferenser som realiserar. De effekter tjänstemännens handlingar i maktens tre dimensioner genererar, är just att politikernas preferenser realiserar.

Den asymmetriska maktrelationen uppstår på grund av tjänstemännens självpåtagna underordning och rekonstrueras kontinuerligt genom deras underordning och genom att politikerna, när de finner det befogat, inskräper sin överordnade ställning genom att ta plats i policyprocessen eller besluta om direktiv för tjänstemännens arbete. Det är uppenbart att policyprocessens utfall inte uppstår som en effekt av en maktkamp mellan två aktörsgrupper i konflikt med varandra som båda strävar att driva igenom sina egna preferenser.⁵⁰⁵ Lika tydligt är det att tjänstemännens inflytande inte regleras genom någon slags förhandlingar eller att tjänstemän och politiker är jämbördiga parter i en maktrelation som präglas av förhandlingar.⁵⁰⁶ De har olika roller i maktrelationen, tjänstemännen en mera framträdande, politikerna en mera reaktiv, och tjänstemännen agerar ensidigt. En asymmetrisk maktrelation med politikerna som hierarkiskt överordnade råder likafullt.

Kan tjänstemännen då undvika att vara en del av policyskapandet? Sannolikt inte, sannolikt är det så att maktutövning är en ofrånkomlig del av rollen som tjänsteman. Högberg menar att de maktresurser som kommunchefer har är förbundna med positionen som kommunchef, oavsett vilken individ som innehar positionen.⁵⁰⁷ Det är troligtvis också så att tjänstemän svårigen kan undvika att utöva makt, eftersom det ingår i positionen som tjänsteman att utforma beslutsunderlag och att de på grund av policyprocessens förment rationella karaktär också måste kontextualisera sakfrågor för att få de förslag de avger att framstå som rimliga.⁵⁰⁸ Givet den roll politikerna intar i policyprocessen måste

⁵⁰⁵ Jfr Weingast & Moran 1983:767; Peters 1987:262; Mouritzen & Svava 2002:263; Svava 2006b:959.

⁵⁰⁶ Jfr Putnam 1973:90; Mouritzen & Svava 2002:41; Svava 2006b:963f.

⁵⁰⁷ Högberg 2007:167ff.

⁵⁰⁸ Rose 1984:141.

tjänstemännen utöva makt i tre dimensioner för att policy alls ska kunna uppstå. Centralt är dock att tjänstemännen inte tillskansar sig sin potentiella makt eller sitt handlingsutrymme, utan att de tilldelas dessa möjligheter att påverka. Tjänstemän som tilldelas potentiell makt och handlingsutrymme kan knappast undvika att strukturera policyskapandet.

De osynliga politikerna

Politikerna har som sagt en tillbakadragen och mindre aktiv roll än tjänstemännen i policyprocessen. Detta kan bero på att de, som till exempel Johannesson hävdar, är så få och knappast har tiden att i större utsträckning ägna sig åt mer än ett fåtal frågor.⁵⁰⁹ Det kan också bero på att deras deltagande är svårt att upptäcka, att de deltar och styr informellt och underhand snarare än formellt.⁵¹⁰ Måhända beror politikernas relativa omärkbarhet i policyprocessen på deras bristande möjligheter att delta eller på att jag inte lyckats fånga deras deltagande med mina forskningsmetoder. En annan möjlighet, den jag håller för sannolik, är att de intar en reaktiv roll därför att de inte behöver delta, eller att de intar denna roll till dess de finner det motiverat att delta mer aktivt.

Informella kontakter förekommer i de studerade policyprocesserna men det primära syftet med dessa kontakter är inte att styra tjänstemännen utan att som politiker hålla sig informerad om vad som är på gång, vad som är på väg att föreslås eller ske. Jacobsson menar att det på statlig nivå förekommer ”omfattande informella kontakter” mellan politikerna på departementen och tjänstemännen på ämbetsverken, det vill säga att anvisningar och direktiv existerar även om de är svåra att upptäcka.⁵¹¹

Tjänstemännens anteciperande handlingsmönster är en förklaring till politikernas indirekta makt, och sannolikt också en förklaring till politikernas tillbakadragna roll i policyprocessen. Skillnaden i storlek mel-

⁵⁰⁹ Johannesson 1989:113ff.

⁵¹⁰ Jacobsson 1984:165

⁵¹¹ Ibid.

lan de politiska systemen "staten" respektive "kommunen" gör det sannolikt att behovet av styrning är mindre i kommunen, att tjänstemännen även i avsaknad av direktiv mycket väl vet vad ledande politiker vill och önskar.⁵¹² Politikerna behöver på grund av tjänstemännens handlingsmönster inte engagera sig över hövan i utformandet av policy. Deras relativa frånvaro öppnar för tjänstemannamakt, men denna makt realiserar tjänstemännen som sagt med utgångspunkt i politikernas preferenser. Tjänstemännen agerar på det sätt politikerna själva hade gjort vore de i tjänstemännens situation. Och så länge detta handlingsmönster upprätthålls finns ingen anledning för politikerna att agera.⁵¹³ De kan i stället tillåta tjänstemännens potentiella makt och tilldela tjänstemännen handlingsutrymme. När ett av två villkor uppfylls, antingen att politikerna betraktar frågan som avhandlas som särskilt viktig, eller att tjänstemännen avger förslag som politikerna av något skäl inte är nöjda med, intar politikerna en mer framträdande roll och kommer deras överordnade position till uttryck.⁵¹⁴

Varför antecipering?

Kommunala tjänstemän utövar inflytande genom att antecipera politikernas reaktioner. En avgörande fråga är: Varför? I förvaltningslitteraturen förekommer särskilt två olika sätt att förklara eller förstå tjänstemäns agerande som ofta ställs mot varandra. Antingen hävdas att tjänstemän agerar som de gör därför att det ligger i deras eget intresse, att deras handlingslogik är sådan att de väljer det alternativ som har de bästa konsekvenserna för dem själva som individer eller kollektiv.⁵¹⁵ Eller påstås att tjänstemän agerar på det sätt som är lämpligt givet den situation som är för handen, att de handlar på det sätt deras roll eller position föreskriver.⁵¹⁶

⁵¹² Lundquist 1987:162.

⁵¹³ Jfr Mellbourn 1979:56f; Lundquist 1998:107.

⁵¹⁴ Jfr Mayntz & Scharpf 1975:93.

⁵¹⁵ March & Olsen 1989:23, 119, 160; Mouritzen & Svara 2002:262f; jfr Kiewiet & McCubbins 1991:5; Brehm & Gates 1997:3.

⁵¹⁶ Ibid.

Det faktum att de studerade tjänstemännen anteciperar kan förstås med utgångspunkt i båda dessa handlingslogiker. I ett föregående kapitel diskuterades att tjänstemännens handlingar regelbundet granskas av politikerna. Policyprocessen består av ett kontinuerligt samspel mellan tjänstemän och politiker och är så organiserad att tjänstemännens arbetsprodukter regelbundet underställs politikerna i ett eller flera beslutsfattande organ för bedömning. Även om politikerna de facto sällan *utövar* direkt makt då de behandlar tjänstemännens förslag är processen organiserad så att de har de kapaciteten att utöva makt *om de vill*. Makten att anta implicerar makten att förkasta varför politikerna kan sägas ha vetopunkter i policyprocessen, ofta flera sådana i varje enskild delprocess.⁵¹⁷ Även om de sällan utövar denna vetorätt påminns tjänstemännen genom dess existens regelbundet om att de är underordnade politikerna, om att de arbetar i hierarkins skugga.⁵¹⁸ Hierarkin är en realitet som produceras och reproduceras genom policyprocessens organisering och genom politikernas sätt att agera, de intar till exempel en mer framträdande roll när de vill, och genom tjänstemäns sätt att agera, de underkastar sig regelmässigt politikerna. Policyprocessens organisering, det vill säga den kontext inom vilken tjänstemännen agerar, har sannolikt betydelse för deras handlingsmönster.⁵¹⁹

Att tjänstemän anteciperar kan mycket väl förstås utifrån ett lämplighetslogiskt resonemang. Att upprätthålla den formella hierarkiska ordningen, enligt vilken politiker demokratiteoretiskt bör vara den överordnade parten, torde vara ett lämpligt beteende för alla tjänstemän. Denna demokratiteoretiska norm föreskriver tjänstemännens underordning. Antecipering är givet denna norm ett lämpligt handlingsmönster och ett sätt att agera som upprätthåller normen. En möjlig tolkning är att tjänstemännen anteciperar politikerna eftersom detta är ett beteende som förväntas av dem, inte därför att de som en konsekvens av sitt beteende kan vinna eller förlora något.⁵²⁰

⁵¹⁷ Jönsson 1988:47; Scharpf 1997:174.

⁵¹⁸ Scharpf 1994:37ff, 1997:197ff; jfr Page & Jenkins 2005:128.

⁵¹⁹ Jacobsen 2007:9.

⁵²⁰ Jfr March & Olsen 1989:23.

Tjänstemännens anteciperering kan också förstås med utgångspunkt i konsekvenslogiska resonemang. Det kan av två skäl sägas ligga i tjänstemännens intresse att antecipera. För det första står tjänstemännen att förlora något om de inte anteciperar. Högberg menar till exempel att förtroende är ett villkor som kan påverka tjänstemäns potentiella inflytande: avsaknaden av förtroende från politikernas sida kan leda till att tjänstemän fråntas sina möjligheter att påverka.⁵²¹ För det andra står tjänstemän som inte anteciperar en risk, nämligen att det arbete de utfört är ogjort, måste göras om eller vidareutvecklas. Politikerna har då de behandlar deras underlag möjligheten att besluta om exempelvis återremiss till förvaltningen. Det innebär att tjänstemän som missförstår, underlåter att försöka förstå eller väljer att bortse från politikernas preferenser står risken att få tillbaka sitt underlag för förnyad behandling. Tjänstemän som inte anteciperar riskerar både merarbete och att förlora politikernas förtroende. Detta potentiella hot om sanktioner kan leda till anteciperering som handlingsmönster.⁵²² Genom att rutinemässigt antecipera politikernas reaktioner kan tjänstemännen minimera risker och skapa kontroll över sin arbetssituation på samma sätt som närbyråkrater använder rutiner i detta syfte, oaktat att tjänstemännen som ingår i studien inte är närbyråkrater i Lipskys mening.⁵²³

Tjänstemännens anteciperering kan alltså förstås med utgångspunkt både i lämplighets- och konsekvenslogiska resonemang. Dessa möjliga förklaringar är inte uteslutande utan kan tänkas förstärka varandra. Den kontext tjänstemännen verkar inom, den normativt påbjudna och ständigt närvarande men sällan utövade hierarkin, gör att det framstår som både lämpligt och rationellt för tjänstemännen att antecipera politikerna. De båda logikerna står alltså inte i motsatsställning till varandra utan verkar båda i samma riktning när det gäller tjänstemäns deltagande i policyprocessen.

En självpåtagen underordning av det slag som har upptäckts i avhandlingen kan åstadkommas på en rad olika sätt. Lundquist menar att

⁵²¹ Högberg 2007:185.

⁵²² Jfr Mayntz & Scharpf 1975:75; Wiberg 1987:150f; Calvert, McCubbins och Weingast 1989:599; Pierson 2004:33.

⁵²³ Jfr Lipsky 1980:85.

ett sådant handlingsmönster kan skapas genom indirekt styrning, till exempel rekryterings- eller formstyrning.⁵²⁴ Andra författare lyfter fram betydelsen av socialisering,⁵²⁵ incitamentsstrukturer⁵²⁶ och förvaltningar som övervakar varandra.⁵²⁷ Det primära syftet med avhandlingen är inte att förklara tjänstemäns handlingsmönster, även om en frågeställning handlar om hur tjänstemännens handlingsmönster påverkar deras maktutövning. Den grad i vilken politikerna styr genom exempelvis rekrytering eller incitamentsstrukturer har alltså inte undersökts. Det centrala är att tjänstemännen uppvisar ett handlingsmönster av antecipering, som påverkar deras maktutövning, och att detta handlingsmönster kan förstås med utgångspunkt i policyprocessens organisering. Vad mera är, policyprocessens organisering kan göra nämnda former av indirekt styrning överflödiga.⁵²⁸

En avslutande utblick

Avsikten med detta avsnitt är att dels påvisa, genom jämförelser med andra studier om tjänstemän, att avhandlingens viktigaste resultat och slutsatser inte är helt partikulära, dels diskutera dess generaliserbarhet i några avseenden. Det bör först nämnas att de mönster som har redovisats, vad gäller tjänstemännens potentiella inflytande, samspel med politikerna respektive handlingsmönster, är i stort sett desamma i de studerade kommunerna. Dessa likheter mellan de två fallen är ett första tecken om att resultaten och slutsatserna kan vara giltiga i olika politiska system.

När det gäller tjänstemännens potentiella inflytande är dess omfattning knappast överraskande. Koncentrationen när man studerar potentiellt inflytande brukar ligga på maktresurser,⁵²⁹ men det finns studier av svenska kommuntjänstemän som påvisar att de gör omfattande bi-

⁵²⁴ Se t.ex. Lundquist 1987:158f.

⁵²⁵ Se t.ex. Lægreid & Olsen 1984:218.

⁵²⁶ Se t.ex. Wood & Waterman 1991:803.

⁵²⁷ Se t.ex. Brehm & Gates 1997:19.

⁵²⁸ Jfr Rothstein 1986:209f.

⁵²⁹ Jacobsson 1984:144ff; Johannesson 1989:102f; 1993:182; Högberg 2007: kapitel 6-8.

drag till policyprocessen.⁵³⁰ Dock har deras bidrag i maktens tredje dimension, det vill säga deras potentiella inflytande över den kontext inom vilken agendor sätts och beslut fattas, mig veterligen inte studerats eller analyserats på det sätt som skett i avhandlingen.

Samspelet mellan tjänstemän och politiker har beskrivits på många olika sätt. När det gäller tjänstemännens handlingsutrymme och den därmed sammanhängande avsaknaden av politiska direktiv och anvisningar sällar avhandlingen sig till de forskare som menar att handlingsutrymmet är omfattande,⁵³¹ till skillnad från de som menar att det är begränsat.⁵³² Tjänstemännens handlingsutrymme inskränks som regel inte, utom i frågor som politikerna anser vara särskilt viktiga, vilket Johannesson påvisat.⁵³³ Därtill kommer att det också begränsas i efterhand, att direkt styrning trots exempelvis Wibergs påståenden om motsatsen alltså förekommer, när politikerna är missnöjda med tjänstemännens underlag eller förslag.⁵³⁴

Relationens natur är också omdiskuterad och den har karakteriserats i termer av underordning, överordning, jämlikhet såväl som i termer av konflikt respektive samarbete. Avhandlingens entydiga resultat är att samspelet i hög utsträckning präglas av tjänstemännens underordning och av samarbete snarare än konflikt. Både tjänstemännens underordning och relationens natur är en effekt av att tjänstemännen i hög utsträckning anteciperar politikerna. Tjänstemännen är alltså varken politikernas jämlikar,⁵³⁵ eller deras motståndare.⁵³⁶ Policy är inte resultatet av vare sig förhandlingar eller maktkamp.

Tjänstemännens underordning är självpåtagen och inte primärt resultatet av politikernas agerande i policyprocessen. Tjänstemännen är inte

⁵³⁰ Brunsson & Jönsson 1979: 66–68, Blom 1993:130ff, 1994:164ff.

⁵³¹ Brunsson & Jönsson 1979:68ff; Wiberg 1987:175; Blom 1994:96.

⁵³² Norell 1989:121.

⁵³³ Johannesson 1989:113ff; 1993:156.

⁵³⁴ Wiberg 1987:175; jfr Jacobsson 1984:151ff.

⁵³⁵ Wiberg 1987:179ff, 190ff; jfr Mouritzen och Svava 2002:258; Svava 2006b:960f; Nalbandian 2006:1060; Jacobsen 2007:178; 190ff.

⁵³⁶ Norell 1989:128, 210; jfr Brehm & Gates 1997:195f; Carpenter 2001:353ff.

opartiskt kompetenta förespråkare för professionella normer,⁵³⁷ heller inte förkämpar för sitt eget eller andra gruppers intressen.⁵³⁸ Dessa resultat påminner delvis om Brunsson och Jönssons lyssnarstrategi men går samtidigt bortom densamma. Brunsson och Jönsson angav att tjänstemän som vill arbeta i samklang med politikerna kan lyssna av deras reaktioner för att kunna anpassa framtida förslag till dessa.⁵³⁹ Föreliggande studie visar att anteciperering är ett genomgående handlingsmönster i maktens tre dimensioner. Tjänstemän inte bara lyssnar för att kunna anpassa sina förslag till politikernas preferenser, de anpassar också sitt initiativtagande och sin contextualisering av sakfrågan till politikernas preferenser som de uppfattar dessa. Därigenom uppstår en tydlig hierarki, en asymmetrisk maktrelation i vilken tjänstemännen är underordnade. Även om de reglerar sitt eget inflytande ensidigt utövar de makt så att det politiskt önskvärda görs möjligt.

Tjänstemännen anteciperar regelmässigt politikerna i de studerade policyprocesserna och få förekomster av andra handlingsmönster har kunnat uppmärksammas. Det är inte orimligt att anta att tjänstemännen anteciperar politikerna i olika utsträckning i olika frågor, att de är benägna att föregripa deras reaktioner i olika utsträckning beroende på vilken fråga saken gäller. Egeberg menar till exempel att tjänstemän har större skäl att se till sina egna intressen i förvaltningspolitiska frågor än i substantiella politiska frågor.⁵⁴⁰ Tjänstemännens egna intressen står inte på spel på samma sätt i de studerade policyprocesserna som de skulle göra om sakfrågan till exempel handlade om deras egna organisationer. Det är alltså å ena sidan möjligt att handlingsmönstret, anteciperering, är särskilt starkt i den sorts substantiella politikfrågor som har studerats i avhandlingen.

Å andra sidan förekommer anteciperering bevisligen både i svenska kommuner och i helt andra politiska system. Redan i mitten av 1970-

⁵³⁷ Jfr Norell 1989:210f; Wiberg 1987:149ff, 181, 188; jfr Mouritzen & Svara 2002:168f; Svara 2006a:1079; Jacobsen 2007:231f.

⁵³⁸ Jfr Downs 1967:84; Lipsky 1980:70; Brehm & Gates 1997:21; Meier & O'Toole 2006:23; Tahvilzadeh 2011: kapitel 11.

⁵³⁹ Brunsson & Jönsson 1979:91ff, 129; jfr Brunsson 1981:81ff; Johannesson 1989:103.

⁵⁴⁰ Egeberg 1995:159.

talet visade Mayntz och Scharpf hur tjänstemän på nationell nivå i Tyskland i hög grad anpassade sitt arbete vid policyskapande till politikernas föregripna reaktioner.⁵⁴¹ Likaledes upptäckte Page och Jenkins att brittiska regeringstjänstemän anstränger sig för att omvandla politikernas ofta relativt vaga idéer till genomförbara policies.⁵⁴² Varken Page och Jenkins eller Mayntz och Scharpf diskuterade sina resultat i termer av makt eller sökte att förklara varför detta handlingsmönster uppstår.

Skillnaderna mellan de politiska system som har studerats här och mellan de som nämnda författarpar studerade, talar för att ett handlingsmönster av anteciperering inte är unikt för svenska kommuntjänstemän. Gemensamt för studierna är ett fokus på policyprocessens inledande faser, på policyskapande snarare än policyimplementering. Sannolikt är att det är policyskapandets karaktäristika, dess organisering och politikernas vetorätt, som ger upphov till detta handlingsmönster i alla tre fallen. Tjänstemäns agerande i andra delar av policyprocessen, särskilt implementeringsfasen som är organiserad på ett annat sätt, behöver därmed inte präglas av anteciperering i samma utsträckning. I policyprocessens beredningsfas är tjänstemännens handlingar genom processens organisering betydligt synligare för politikerna än de är i dess implementeringsfas.⁵⁴³ Det finns en skillnad i kontext mellan policyskapande och implementering, som kan ge upphov till skillnader i handlingsmönster.

Spår att fortsatt följa

Genom avhandlingen har en rad frågor besvarats, förhoppningsvis på ett tillfredsställande sätt. Samtidigt har undersökningen gett upphov till nya frågor, som inte har kunnat besvaras här och som kan förtjäna fortsatt uppmärksamhet. Nedan diskuteras några spörsmål som avhandlingen har väckt men som inte har kunnat besvaras inom ramen för den.

⁵⁴¹ Mayntz & Scharpf 1975:95ff.

⁵⁴² Page & Jenkins 2005:140f, 149.

⁵⁴³ Jfr Brehm & Gates 1997:17.

För det första: svenska fullmäktigeledamöter i allmänhet anser att de kommunala tjänstemännen har för stort inflytande; men de anser också att vissa politiker är särskilt mäktiga.⁵⁴⁴ Måhända är det så att den faktiska makten i kommunerna ligger hos vissa politiker, bland annat som en effekt av tjänstemännens sätt att agera. Vissa politiker är nämligen mer framträdande än andra i policyprocessen. Särskilt ledamöterna i KSAU, främst ordföranden i KS, samspelar särskilt intensivt med tjänstemännen och intar i detta en särställning. De deltar mer frekvent i samspelet med tjänstemännen och kommer in tidigare i policyprocessen än andra politiker. Dessa politiker har fler vetopunkter och större möjligheter att kräva ändringar i tjänstemännens förslag än andra politiker eftersom processerna är mindre långt gånga då de reagerar. Tjänstemännen känner sannolikt också dessa politikers intentioner och preferenser bättre än det stora politikerantalets. Därmed har de troligtvis också större möjligheter att anteciperar just dessa politikers reaktioner. Frågan är vilka politiker tjänstemännen egentligen anteciperar och om de genom sina anteciperingsmönster bidrar till att göra vissa politiker mäktigare än andra.

För det andra agerar tjänstemännen i de studerade policyprocesserna aldrig för att förändra den förda politiken i respektive kommun. De använder vad som skett i det förgångna för att kunna anteciperar framtida politiska reaktioner och beslut. Därutöver kontextualiserar den redan förda politiken i efterhand, så att denna framstår som legitim och rationell, vilket kan försvåra ett policyskifte. Tjänstemännen verkar alltså för en policyinriktning som redan valts och sanktionerats politiskt, vilket kan bidra till spårbundenhet. Tjänstemännens strävan att vara politiskt följsamma och minimera risken för exempelvis återremisser medverkar till att policyprocessen i de båda kommunerna inte byter spår under det tjugotal år som har studerats. Frågan är: I vilken utsträckning bidrar tjänstemännen genom sitt sätt att agera till denna spårbundenhet, eller till spårbundenhet i största allmänhet?

Avslutningsvis finns det i Falkenberg, men inte i Halmstad, tjänstemän som är väldigt pådrivande i policyprocessen. De investerar tid och energi för att möjliggöra vindkraftutbyggnaden i kommunen. Det är

⁵⁴⁴ Gilljam, Karlsson & Sundell 2010:63, 69.

särskilt tydligt mot slutet av policyprocessen att tjänstemännen i Falkenberg tar initiativ till stora projekt, omskriver vindkraften i mycket positiva ordalag och tar många initiativ på kort tid. Med Kingdons ord kan dessa tjänstemän beskrivas som policyentreprenörer.⁵⁴⁵ Det faktum att tjänstemännen i Falkenberg trappar upp sina insatser mot slutet av policyprocessen tyder på att rollen som policyentreprenör åtminstone delvis är en roll man växer in i, inte en roll man har. Genom hela policyprocessen bemöts tjänstemännen i Falkenberg med uppskattning från politiskt håll då de presenterar sina förslag, vilket tyder på att de anpassar sig till den politiska omgivningen och att rollen som policyentreprenör är dynamisk snarare än statisk. Frågan är därför om policyentreprenör är något man är, eller något man blir.

Till sist

Den offentliga förvaltningen har framställts både som hot och som löfte. En offentlig förvaltning är utan tvekan nödvändig i de demokratiska system som dominerar västvärlden, den behövs för att beslut ska tillkomma och genomföras. Samtidigt, förvaltningen är knappast ett neutralt instrument och den kan, i kraft av sitt maktinnehav, utgöra ett hot mot demokratin. Förvaltningen har en politisk roll med vilken följer stort ansvar för demokratins funktionssätt. Den centrala frågan är hur de offentliga tjänstemännen hanterar sin politiska roll, särskilt hur de ianspråkar sina möjligheter att påverka.

I de studerade policyprocesserna föreligger alla förutsättningar för en asymmetrisk maktrelation med tjänstemännen som överordnade: tjänstemännen har potentiell makt i tre dimensioner och agerar med omfattande handlingsutrymme. En asymmetrisk maktrelation realiseras också, men denna kännetecknas av att politikerna är överordnade. Ytterst beror detta på tjänstemännens handlingsmönster, att de anteciperar politikerna och strävar att göra det politiskt önskvärda möjligt. Och den förvaltning som hanterar sin politiska roll på detta sätt, och agerar för att göra det politiskt önskvärda möjligt, tar ansvar för demokratin.

⁵⁴⁵ Kingdon 2003:122f; jfr

Bilaga

Intervjupersoner

Metoden för att välja ut intervjupersoner, formerna för intervjuerna samt deras längd med mera framgår av kapitel 3. När jag refererar till intervjupersonerna försöker jag i största möjliga mån referera till dem med den titel de hade då den aktuella delprocessen utspelades. Som exempel: en politiker som varit såväl kommunalråd som kommunstyrelsens ordförande refererar jag till som kommunstyrelsens ordförande om hon hade denna titel när den händelse inträffade som jag diskuterar. Nedan förtecknas de personer som har intervjuats i respektive kommun.

Falkenberg

Östen Nilsson (C). Kommunstyrelsens ordförande 1986-1994 och 1999-2002, kommunalråd 1995-1998

Hans-Inge Sjögren (S). Kommunstyrelsens ordförande 1995-1998, kommunalråd 1986-1994 och 1999-2002

Gerd Johansson. Planeringschef från 1980-tal till 1991, kommunchef 1992-2002

Per Knudsen. Energiverkschef 1985-1986

Lars-Erik Jäderberg. Energiverkschef 1987-1992

Kent Lyngåker. Energiverkschef 1993-1995

Jan-Åke Jacobsson. Energiverkschef 1996-2002

Anders Ramberg. Miljö- och hälsoskyddschef 1988-2002

Johan Risholm. Planarkitekt SBK tidigt 1990-tal till 2002
Björn Lundberg. Planarkitekt SBK 1980-tal till 2002
Are Kjeang. Energirådgivare Fastighetskontoret, sedermera Energiverket 1970-tal till sent 1990-tal
Lennart Nilsson. Projektledare Zephyr windpower AB
Jan-Olof Andersson. Agenda 21-samordnare Stadskontoret 1990-tal till 2002

Halmstad

Jörgen Andersson (S). Kommunstyrelsens ordförande 1983-1988, kommunalråd 1992-1994
Bengt Ekberg (S). Kommunstyrelsens ordförande 1999-2006
Göran Johansson (S). Energiverksstyrelsens ordförande 1986-1988, därefter vice ordförande i energiverksstyrelsen -2009
Bertil Nilsson (FP). Kommunalråd 1992-1994, 2002-2009
Assar Persson (FP). Kommunstyrelsens ordförande 1989-1991
Göran Sidén (MP). Engagerad i KVAB, ledamot av energiverksstyrelsen under slutet av 1980-talet
Ove Sjelvgren (V). Kommunalråd 1999-2002, kommunstyrelseledamot under 1990-talet
Olle Olin. Planarkitekt SBK 1980-tal till 2000-tal
Erik Lönnerholm. Planarkitekt SBK 1990-tal till 2000-tal
Louise Heimler. Planarkitekt SBK 2000-tal
Sven Palmkvist. Chef SBK 1989-2003
Sven-Erik Johansson. Chefsingenjör Energiverket 1980-tal till sent 1990-tal
Bo Eliasson. Energiverkschef 1999-2008
Marianne Olovson. Miljöstrateg Stadskontoret under 1990-talet och 2000-talet
Karin Larsson. Miljöstrateg Stadskontoret under 1990-talet och 2000-talet

Intervjuguide

Intervjuerna bygger på arkivmaterial och varje intervju har till stor del anpassats till den enskilda tjänstemannen/politikern. Intervjuerna har dessutom utformats på olika sätt beroende på om det har varit en tjänsteman eller politiker som har intervjuats. Koncentrationen har legat inte på den enskilda personen utan på att kartlägga de skeden som policyprocessen i respektive kommun består av. Det finns sålunda ingen allmän intervjuguide att redovisa.

Intervjuerna med tjänstemännen har fokuserat på följande teman: inledande frågor om tjänstemannen själv; frågor om vindkraftens ställning i kommunen; frågor om varje ärende/projekt tjänstemannen enligt arkivdokumenten varit inblandad i; frågor om tjänstemäns och politikers roller och samspel i de ärenden och projekt tjänstemannen deltagit i; övrigt samt uppföljningsfrågor.

Intervjuerna med politikerna har fokuserat på följande teman: inledande frågor om politikern själv; frågor om vindkraftens ställning i kommunen; frågor om varje ärende/projekt politikern enligt arkivdokumenten varit inblandad i; frågor om tjänstemäns och politikers roller och samspel i de ärenden och projekt politikern deltagit i; övrigt samt uppföljningsfrågor.

Referenser till dokument

De två studerade kommunerna använder olika sätt att beteckna sina akter med diarienummer. Dessutom skiftar sättet att beteckna akterna över tid. Jag har valt att genomgående använda de beteckningar som kommunerna själva använder i sina arkiv. Det är därför hänvisningarna till diarienummer ser olika ut. Vissa av dokumenten har jag inte återfunnit i arkiven utan endast bilagor till KSAU:s eller KF:s protokoll. I dessa fall hänvisas inte till något diarienummer utan till den aktuella protokollsparagrafen.

Referenser

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam & Bert A. Rockman (1981) *Bureaucrats and politicians in western democracies* Cambridge, MA: Harvard University Press
- Albæk, Erik (2004) *Eksperter kan være gode nok, men... Om fagkondskabens politiske vilkår i dansk demokrati* Århus: Århus universitetsforlag, Magtutredningen
- Bacchi, Carol Lee (1999) *Women, policy, and politics. The construction of policy problems* London: Sage
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1962) "Two faces of power" *American political science review* 56:4, 947-952
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1970) *Power and poverty: theory and practice* New York: Oxford University press
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1972) *Makt och fattigdom. Maktproblemet i dagens samhälle: teoribildning och praktisk tillämpning*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Baldersheim, Harald (2000) "Lokalmaktdebatten – fra nessekonger til globaliseringsfeller" i Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose (red.) *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* Oslo: Fagbokforlaget
- Becker, Howard S. (1998) *Tricks of the trade. How to think about your research while you're doing it* Chicago: University of Chicago Press
- Béland, Daniel (2010) "The idea of power and the role of ideas" *Political studies review* 8:2, 145-154
- Bergström, Tomas (2001) "En förvaltning i demokratins tjänst" i Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation* (3 uppl.) Stockholm: SNS Bet. 1975:NU30

- Blom, Agneta P. (1993) "Kommunala chefer och lokal makt" i Lars-Göran Stenelo & Bengt Norrving (red.) *Lokal makt*. Lund: Lund University Press
- Blom, Agneta P. (1994) *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati* Lund: Dialogos
- Brehm, John och Scott Gates (1997) *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic responses to a democratic public* Ann Arbor, MI: University of Michigan press
- Brunsson, Nils och Sten Jönsson (1979) *Beslut och handling: Om politikers inflytande på politiken*. Stockholm: Liber.
- Brunsson, Nils (red.) (1981) *Politik och administration: utveckling och drivkrafter i en politiskt sammansatt organisation* Stockholm: Liber
- Calvert, Randall, Mathew D. McCubbins och Barry R. Weingast (1989) "A Theory of Political Control and Agency Discretion" *American Journal of Political Science* 33:3, 588-611
- Campbell, Colin & B. Guy Peters (1988) "The politics/administration dichotomy: Death or merely change?" *Governance* 1:1, 79-99
- Campbell, John L. (2002) "Ideas, politics and public policy" *Annual review of sociology* 28:21-38
- Carpenter, Daniel P. (2001) *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928* Princeton: Princeton University press
- Christensen, Tom (1991) "Bureaucratic roles: Political loyalty and professional autonomy" *Scandinavian political studies* 14:4, 303-320
- Clegg, Stewart (1989) *Frameworks of power* London: Sage
- Crenson, Matthew A. (1971) *The un-politics of air pollution: a study of non-decision making in the cities* Baltimore: Johns Hopkins Press
- Dahl, Robert A. (1957) "The concept of power" *Behavioral science* 2(3): 201-215
- Dahl, Robert A. (1961) *Who governs? Democracy and power in an American city* New Haven, CT: Yale University Press
- Dahl, Robert A. (1991) *Modern political analysis* (5 uppl.) Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
- de Vaus, David A. (2001) *Research design in social research* London: Sage
- Dowding, Keith (1996) *Power* Buckingham: Open University press

- Downs, Anthony (1967) *Inside bureaucracy* Boston: Little, Brown and company
- Egeberg, Morten (1995) "Bureaucrats as public policy-makers and their self-interests" *Journal of theoretical politics* 7:2, 157-167
- Ehn, Peter (1998) *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv* Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutet
- Enderud, Harald (1986) *Beslutningar i organisationer i adfærdsteoretisk perspektiv* Köpenhamn: Fremad
- Energimyndigheten (1993-2009) *Driftuppföljning av vindkraftverk, årsrapporter* Eskilstuna: Energimyndigheten
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG *Om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el*
- Farazmand, Ali (1997) "Introduction" i Farazmand, Ali (red.) *Modern systems of government: Exploring the role of bureaucrats and politicians* Thousand Oaks, CA: Sage
- Flyvbjerg, Bent (1991a) *Rationalitet og magt. Bind I. Det konkrete videnskabelige* Köpenhamn: Akademiska förlaget
- Flyvbjerg, Bent (1991b) *Rationalitet og magt. Bind II. Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet* Köpenhamn: Akademiska förlaget
- Friedrich, Carl J. (1963) *Man and his government: An empirical theory of politics* New York: McGraw-Hill
- Frølund Thomsen, Jens Peter (2000) *Magt og indflydelse* Aarhus: Aarhus universitetsforlag
- Gaventa, John (1980) *Power and powerlessness: Quiescence and rebellion in an Appalachian valley* Oxford: Clarendon Press
- George, Alexander L. & Andrew Bennett (2005) *Case studies and theory development in the social sciences* Cambridge, MA: MIT press
- Gilljam, Mikael, David Karlsson & Anders Sundell (2010) *Politik på hemmaplan: Tiotusen svenska politiker tycker om politik och demokrati* Stockholm: SKL Kommentus
- Hansen, Kasper M. & Niels Ejersbo (2002) "The relationship between politicians and administrators – a logic of disharmony" *Public Administration* 80:4, 733-750

- Mark Haugaard (red.) (2002) *Power: a reader* Manchester: Manchester University press
- Hay, Colin (2002) *Political analysis* Basingstoke: Palgrave
- Hermansson, Jörgen (2003) "Vad är det som är bra med demokratin" i Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson (red.) *Demokratins mekanismer* Malmö: Liber
- Hjern, Benny & David O. Porter (1983) "Implementation structures: a new unit of administrative analysis" i Burkart Holzner, Karin Knorr-Cetina & Hermann Strasser (red.) *Realizing social science knowledge* Wien: Physica
- Hunter, Floyd (1953) *Community power structure: a study of decision makers* Chapel Hill: University of North Carolina Press
- Högberg, Örjan (2007) *Maktlösa makthavare – en studie om kommunalt chefskap* Linköping: Linköpings universitet
- Jacobsen, Dag Ingvar (1997) *Administrasjonens makt* Oslo: Fagbokforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar (2007) *Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjonens politiske makt* Tromsø: Tromsø universitet, institutionen för statsvetenskap
- Jacobsson, Bengt (1984) *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverket* Lund: Studentlitteratur
- Johannesson, Bengt (1989) *Kommunal bostadspolitik* Lund: Kommunfakta förlag
- Johannesson, Bengt (1993) "Makten över byggnadspolitiken" i Lars-Göran Stenelo & Bengt Norrving (red.) *Lokal makt*. Lund: Lund university press
- Jönsson, Sten (1988) *Kommunal organization – från programbudgetering till kommundelsnämnder* Lund: Studentlitteratur
- Kiewiet, D. Roderick & Mathew D. McCubbins (1991) *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process* Chicago: University of Chicago press
- Kingdon, John W. (2003) *Agendas, alternatives and public policies* (2 uppl.) New York: Longman
- Meier, Kenneth J. & George A. Krause (2003) "The scientific study of bureaucracy: an overview" i George A. Krause & Kenneth J. Meier

- Politics, policy, and organizations. Frontiers in the scientific study of bureaucracy* Ann Arbor, MI: University of Michigan press
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individuals in public services* New York: Russell Sage Foundation
- Lukes, Steven (2005) *Power: a radical view* (2 uppl.) Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lundquist, Lennart (1987) *Implementation steering. An actor-structure approach* Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1988) *Byråkratisk etik* Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle* Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1994) *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program* Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare* Lund: Studentlitteratur
- Læg Reid, Per & Johan P. Olsen (1984) "Top civil servants in Norway. Key players – on different teams" i Ezra N. Suleiman (red.) *Bureaucrats and policy making: a comparative overview* New York, London: Holmes & Meier
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics* New York: Free press
- Mayntz, Renate & Fritz W. Scharpf (1975) *Policy-making in the German federal bureaucracy* Amsterdam: Elsevier
- Meier, Kenneth J. & Laurence J. O'Toole Jr (2006) *Bureaucracy in a democratic state. A governance perspective* Baltimore: Johns Hopkins University press
- Mellbourn, Anders (1979) *Byråkratins ansikten: rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän* Stockholm: Liber
- Michanek, Gabriel (1990) *Energirätt: en undersökning från mark- och miljörättslig utgångspunkt med särskild inriktning på frågor om energihushållning* Uppsala: Iustus
- Miles, Matthew B. & A. Michael Huberman (1994) *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook* London: Sage
- Mills, C. Wright (1956) *The power elite* New York: Oxford University press

- Mintzberg, Henry (1983) *Power in and around organizations* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Morriss, Peter (1987) *Power. A philosophical analysis* Manchester: Manchester university press
- Morriss, Peter (2002) *Power. A philosophical analysis* (2 uppl.) Manchester: Manchester university press
- Mouritzen, Poul Erik & James H. Svava (2002) *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments* Pittsburgh: University of Pittsburgh press
- Munk Christiansen, Peter & Lise Togeby (red.) (2003) *På sporet af magten* Århus: Århus universitetsforlag, Magtutredningen
- Nalbandian, John (1994) "Reflections of a 'Pracademic' on the logic of politics and administration" *Public Administration Review* 54:6, 531-536
- Nalbandian, John (2006) "Politics and administration in local government" *International journal of public administration* 29:12, 1049-1063
- Nilsson, Thorbjörn (2001) *Den lokalpolitiska karriären. En socialpsykologisk studie av 20 kommunalråd* Växjö: Växjö University press
- Niskanen, William A. (1971) *Bureaucracy and representative government* Chicago: Aldine
- Norell, Per-Owe (1989) *De kommunala administratörerna: en studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik* Lund: Studentlitteratur.
- Owens, Susan & Tim Rayner (1999) "When knowledge matters': The role and influence of the royal commission on environmental pollution" *Journal of environmental policy and planning* 1:7-24
- Page, Edward C. & Bill Jenkins (2005) *Policy bureaucracy. Government with a cast of thousands* Oxford: Oxford university press
- Palm, Jenny (2004) *Makten över energin: policyprocesser i två kommuner 1977-2001* Linköping: Tema teknik och social förändring, Linköpings universitet
- Peters, B. Guy (1987) "Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making" i Jan-Erik Lane (red.) *Bureaucracy and public choice* London: Sage
- Petersson, Olof (1987) *Maktbegreppet* Stockholm: Carlsson
- Petersson, Maria (2006) *Legal preconditions for wind power implementation in Sweden and Denmark* Luleå: Luleå universitet

- Pettersson, Maria (2008) *Renewable energy development and the function of law. A comparative study of legal rules related to the planning, installation and operation of windmills* Luleå: Luleå universitet
- Pierre, Jon (1994) *Den lokala staten. Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner* Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Pierson, Paul (2004) *Politics in time: history, institutions, and social analysis* Princeton, NJ: Princeton University press
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron B. Wildavsky (1973) *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all: this being a saga of the Economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes* Berkeley: University of California press
- Proposition 1980/81:90 *Om energipolitiken*
- Proposition 1987/88:90 *Om energipolitiken inför 1990-talet*
- Proposition 1990/91:88 *Om energipolitiken*
- Proposition 1996/97:84 *En ut hållig energiförsörjning*
- Proposition 2001/02:143 *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning*
- Proposition 2004/05:62 *Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas m.m.*
- Proposition 2005/06:143 *Miljövänlig el med vindkraft*
- Putnam, Robert D. (1973) "The political attitudes of senior civil servants in Western Europe: a preliminary report" *British journal of political science* 3:3, 257-290
- Raadschelders, Jos C. N. & Richard J. Stillman III (2007) "Towards a new conceptual framework for studying administrative authority" *Administrative theory & praxis* 29:1, 4-40
- Rein, Martin & Donald Schön (1991) "Frame-reflective policy discourse" i Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock & Hellmut Wollmann (red.) *Social sciences and modern states: National experiences and theoretical crossroads* New York: Cambridge University press
- Rein, Martin & Donald Schön (1993) *Frame-reflection: Exploring new approaches to the resolution of policy controversies* New York: Basic Books

- Rose, Richard (1984) "The political status of higher civil servants in Britain" i Ezra N. Suleiman (red.) *Bureaucrats and policy making: a comparative overview* New York, London: Holmes & Meier
- Rothstein, Bo (1986) *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik* Lund: Arkiv avhandlingsserie
- Rothstein, Bo (2001) "Organisation som politik" i Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (3 uppl.) SNS förlag: Stockholm
- Rouban, Luc (2007) "Public management and politics: senior bureaucrats in France" *Public administration* 85:2, 473-501
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1986) *Beslutsprocessens komplexitet: att genomföra och hindra stora projekt* Lund: Doxa
- Scharpf, Fritz W. (1994) "Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations" *Journal of theoretical politics* 6:1, 27-53
- Fritz W. Scharpf (1997) *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research* Boulder, CO: Westview Press
- Schierenbeck, Isabell (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar* Umeå: Boréa
- Scott, John (2001) *Power* Oxford: Blackwell
- Self, Peter (1973) *Administrative theories and politics: an inquiry into the structure and processes of modern government* London: George Allen & Unwin
- SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*
- SOU 1988:32 *Läge för vindkraft*
- Stone, Deborah A. (1989) "Causal stories and the formation of policy agendas" *Political science quarterly* 104:2, 281-300
- Stone, Deborah A. (1997) *Policy paradox: the art of political decision making* New York: Norton
- Svara, James H. (1985) "Dichotomy and duality: Reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager-cities" *Public administration review* 45:1, 221-232
- Svara, James H. (1999) "Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model" *Administration & society* 30:6, 676-705

- Svara, James H. (2001) "The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration." *Public administration review* 61:2, 176-183.
- Svara, James H. (2006a) "The search for meaning in political-administrative relations in local government" *International journal of public administration* 29:12, 1065-1090
- Svara, James H. (2006b) "Politicians and administrators in the political process – A review of themes and issues in the literature" *International journal of public administration* 29:12, 953-976
- Tahvilzadeh, Nazem (2012) *Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap* Göteborg: Förvaltningshögskolan
- Tedros, Adiam (2008) *Utanför storstaden: konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik* Göteborg: Förvaltningshögskolan
- Wartenberg, Thomas E. (1990) *The forms of power* Philadelphia: Temple University press
- Weber, Max (1987) *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder volym 3: Politisk sociologi* Lund: Argos
- Weingast, Barry R. & Mark J. Moran (1983) "Bureaucratic discretion or congressional control? Regulatory policymaking by the Federal trade commission" *Journal of political economy* 91:5, 765-800
- Westerståhl, Jörgen (1970) *Att studera politik: en introduktion* Stockholm: Tiden
- Wiberg, Sven (1987) *På jakt efter en roll. Tjänstemäns bilder av planering och politik* Lund: Doxa
- Wood, Dan B. & Richard W. Waterman (1991) "The Dynamics of political control of the bureaucracy" *American Political Science Review* 85:3, 801-828
- Wrong, Dennis H. (1979) *Power: its forms, bases and uses* Oxford: Blackwell
- Wrong, Dennis H. (2002) *Power: its forms, bases and uses* (3 uppl.) New Brunswick, NJ: Transaction
- Yin, Robert K. (1994) *Case study research: Design and methods* (2 uppl.) London: Sage

Summary

It is an established truth that administrators, in all types of political systems, wield power. They are able to influence the formulation and outcome of policy processes and thus also the content of public policy. Public administration is not a neutral instrument; its activity is an expression of policy. Its administrators have the power to influence the formulation of democratic decisions. Their political role depends on how they exploit the opportunities they have to wield influence and how these opportunities arise and are regulated.

Swedish as well as international public administration researchers repeatedly stress that we have inadequate knowledge about the power wielded by administrators, despite the fact that it is hardly contested that public administrations and their individual administrators exercise influence. The present text is a study which is based on the assumption that administrators have power, and which seeks to describe and analyse how local government administrators wield influence and how their influence is regulated in the power relationship between administrators and politicians.

The study covers three main questions. To be able to study the power exercised by administrators we first need to identify their opportunities to wield influence, i.e. their potential influence, in the three dimensions of power. The first question is therefore: How is the potential influence of administrators shaped? Moreover, as power is a relational concept, is the relationship between administrators and politicians significant with regard to the influence wielded by administrators? The second question is: How should we characterise the interaction between administrators and politicians in the policy process, and how does this influence the

exercise of power by administrators? Finally, in assessing the power exercised by administrators, is it significant how the administrators themselves choose to act? The third question is: How should we characterise and understand administrators' patterns of behaviour and how does this influence the power that they exercise?

Theoretical premises

The thesis draws on existing literature on the subject of power and the roles of administrators. The theoretical premises consist of an attempt to unite these currents of literature.

Power can be understood both as "power to" and "power over". Although Dahl's definition of power has a broad impact in public administration as a subject, it is inadequate for the purpose of understanding the power exercised by administrators, as it conveys a understanding of power as "power over". The relationship between administrators and politicians is not necessarily one of conflict, which is a necessary condition for power under Dahl's definition, yet power is ascribed to administrators.

This thesis instead uses a definition of power that is based on the "power to" perspective. "Power to" is about realising preferences, achieving certain goals, results or effects regardless of opposition and conflict. Essentially, power is not about overcoming the resistance of others but about intentionally influencing the outcome of decision-making processes. In this thesis influence/power is defined as the capacity to intentionally influence the outcome of policy processes. This definition of power leaves the door open for both "power to" and "power over", i.e. it makes it possible to highlight the influence wielded by administrators irrespective of what characterises their relationship with politicians.

Power can be exercised in three different dimensions, which in the thesis are reformulated so as to be useful for the study of the power exercised by administrators in policy processes. In the thesis the first dimension of power is reinterpreted to refer to the influence wielded over the decisions which form the subject of the policy process. The second dimension of power is formulated so as to refer to the influence wielded over which issues will become subject to policy processes and

to the pursuit of issues with aim of ensuring that policies evolve in a particular direction. In the thesis the second dimension of power is thus not interpreted solely in terms of non-decision-making. The third dimension of power is about influencing other people's values, preferences and conceptions about the world, i.e. the context in which decisions are made and agendas set. The power of administrators in the third dimension is measured by studying how they construct problems and present different policy options in their decision guidance documents and thus influence the outcome of the policy process.

Power is a dispositional concept, which can be held without being exercised. We need to distinguish between potential power, the holding of power, and actual power, the exercise of power. Administrators who participate in policy processes have potential power but do not necessarily exercise power. The exercise of power by administrators is measured by studying their patterns of behaviour, which is about whose preferences the administrators strive to realise.

The existing literature on public administration in turn contains three conceptions of how the influence of administrators is exercised and regulated. The thesis presents these three conceptions in the form of three ideal types: the opponent, the responsive administrator and the hybrid. The purpose of the ideal types is not to test them but to place research into the role of administrators in relation to the concept of power. The three ideal types represent different conceptions of the power relationship between administrators and politicians and of the behaviour of administrators.

The opponent as an ideal type posits the existence of a power relationship in which administrators are senior to politicians. Opponents exercise power with the aim of satisfying their own preferences or those of other groups. They are thus engaged in a struggle for power with politicians in which their influence is regulated, a struggle from which the administrators often emerge victorious, which is why they occupy a senior position. The responsive administrator is subordinate to the politicians. She has significant potential influence and a freedom of action that is not limited by the politicians; she acts unilaterally but exercises power by anticipating the politicians, giving them indirect power and a senior position. The hybrid is the politicians' equal: she

exercises power so that the knowledge and standards of her profession have an impact in the policy process but does not strive to acquire a senior position. Her power is instead regulated in continuous negotiations with the politicians, who contribute their ideological perspective to these.

Method and data

The purpose of the thesis is fulfilled through theoretically based descriptions and interpretations of the exercise of power by administrators and their interaction with politicians in two actual policy processes stretching over a period of about 20 years. The policy processes take place at two Swedish local authorities, Falkenberg and Halmstad, and relate to the issue of wind power. These two policy processes offer a wealth of empirical evidence, providing a good basis for an analysis of the influence of administrators on the content of public policy. The policy processes are dynamic and temporally protracted processes in which the influence of administrators can be studied in a contextual context.

For several reasons, wind power is a suitable object of study in view of the theoretical focus of the thesis. It forms part of various municipal decision-making processes, and it is at once an energy, environmental and planning issue. Many different areas of local administration and a wide range of administrators therefore take part in formulating and implementing municipal wind power policies. This ensures a good variation in the empirical material.

The thesis takes the form of a comparative case study. The two policy processes have been explored in detail on the basis of documents and interviews. Various decision-making processes, which are based on the two local authorities' wind power policies, have been explored and compared with each other. Throughout, the two policy processes and the decision-making processes of which they consist are compared with each other with the aim of identifying patterns and regularities in the material.

Main findings

Since the 1980s the studied local authorities have had very different policies for wind power. Falkenberg has had an expansionary policy, and has built wind turbines itself and encouraged others to build turbines in the municipality. By 2002 the local authority's energy department had built 21 wind turbines and the total number of turbines in the municipality was 42. Halmstad's wind power policy is practically the opposite of Falkenberg's. Halmstad has not invested any significant resources in wind power. The local authority's energy department has only built one wind turbine itself and in 2009 there were a total of ten turbines in the municipality, mostly of small size.

Administrators at both local authorities have potential influence in the three dimensions of power, but they use their opportunities to wield influence in different ways. Throughout the policy process the administrators in Falkenberg worked to place the issue of wind power on the agenda, submitted proposals for decisions to expand wind power under local authority leadership and constructed a problem which can be solved by wind power, based on the way they present this policy option. The administrators in Halmstad have sought a non-decision with regard to the three dimensions of wind power: they neither seek to place it on the agenda nor present any proposals for expansion until the end of the policy process. And they have never formulated a problem which wind power, as it is presented by them, could solve.

The interaction between administrators and politicians displays similar characteristics at the two studied local authorities. This is shown by the fact that the politicians limit the administrators' freedom of action to a limited extent. Through instructions and directives, both formal and informal, the politicians are able to govern the administrators. They do this only on issues which they deem to be especially important or when they are dissatisfied with the administrators' proposals. As a rule, the administrators' freedom of action is thus very extensive.

Moreover, the relationship is formal rather than informal. Political governance occurs only exceptionally in the formal interaction, not informally. Finally, the interaction is characterised by collaboration rather than conflict. The administrators generally advocate the same

policy focus as the politicians, and when they do not they are not aware that this dissension exists and change their proposals when they become aware of it. The interaction between administrators and politicians is characterised neither by a struggle for power nor by negotiation; rather, administrators formulate their guidance with a large degree of freedom. This is then examined and approved or rejected by the politicians.

The pattern of behaviour displayed by the administrators is one of anticipation in the three dimensions of power. The administrators anticipate the politicians' reactions and strive to realise their preferences with respect to agendas, decisions and context. The administrators at the two local authorities realise their potential influence in the second dimension of power on the basis of the politicians' interests and expectations as these are perceived by the administrators: because of the existence of a political interest in the issues concerned and the existence of expectations for initiatives, the administrators continuously work to place the issue on the agenda. Similarly, the absence of a perceived interest and perceived expectations means that the administrators avoid taking initiatives.

Even in the absence of a political interest and expectations the administrators seek to put the actual issue on the agenda if they feel external pressure to act on the issue, a need for regulation or if local authority decisions exist which warrant action. As the administrators contribute to the second dimension of power for these reasons, and absent any political interest in action, they anchor their decisions politically before beginning their work, unless there already exists a political decision which could warrant action on their part.

The administrators anticipate the reactions of local politicians in the first dimension of power by proposing what may be perceived as politically desirable, and they maintain this pattern of behaviour through various strategies. Firstly, in formulating their proposals, they operate on the basis of the general political line that has already been established. They also base their proposals on activities that are already being conducted and on ongoing projects. The administrators also use the progress assessments which form an integral part of the policy process as a means of adapting their proposals to the politicians' reactions. The

administrators never propose any deviations from the policy which is already being conducted, submitting proposals which in practice ensure the continuance of the policy, which is sanctioned through political decisions.

In the third dimension of power, too, the administrators adapt their activities to the politicians' preferences. It was not they who gave rise to the politicians' preferences in the early stages of the policy process; rather, in the early stages of the policy process they formulated proposals which satisfied preferences which the politicians already had. The primary indication that administrators anticipate and adapt to the politicians' reactions also in the third dimension of power is probably that, in practice, they never contextualise the wind power issue in a way that would warrant any departures from the established policy. The problems which the administrators construct and the solutions they propose continually substantiate the policy which is already being conducted at each local authority. Through their exercise of power in the third dimension of power, the administrators thus make the established policy focus to appear rational, the adopted solutions to appear reasonable and alternative solutions as less good.

Conclusions

The administrators contribute to the policy process in the three dimensions of power and, as a result, have wide opportunities to influence the outcome of the policy process at the two local authorities. They have potential power in the three dimensions of power and opportunities to influence the local authorities' agendas and decisions as well as the context in which agendas are set and decisions made.

As the politicians do not limit the administrators' discretion or govern them formally or informally, the administrators are free to realise their potential power as they think best. Regardless of which of the three dimensions of power the issue relates to – drafting decision guidance documents and proposals, taking initiatives or constructing problems – the administrators thus contribute to the policy process on the basis of vague or non-existent political instructions and directives.

A third conclusion is that “power over” as a perspective does not appear to be applicable to the relationship between administrators and politicians. “Power over” presumes the existence of dissension, rivalries and conflict, and of two agents that are seeking to push through their will in face of opposition from others. The interaction between administrators and politicians is characterised by conflict and rivalries only to a small extent.

The politicians’ power, to the extent that they influence the outcome of policy processes, is not direct but indirect. They do not exercise power directly, other than in those exceptional cases when they make decisions on directives for the administrators’ work, as a condition for direct power is an active effort to achieve a certain outcome in the policy process.

The exercise of power by administrators, the way in which they, using the freedom of action available to them, exercise their potential is generally characterised by an attempt to anticipate the politicians’ reactions and adapt to their preferences in the three dimensions of power. The administrators at the two local authorities use their potential influence in different ways and seek to achieve different effects, as they adapt their exercise of power to what is politically desirable. They take initiatives which enable the existing policy to continue and avoid taking initiatives which could prompt a change in the policy. The administrators’ primary assumption, when realising their potential influence, would appear to be the probability that their initiatives and proposals will face resistance when they are addressed politically.

There is thus an asymmetric power relationship at the local authorities: the politicians are senior to the administrators. This asymmetry is the result of the administrators’ pattern of behaviour. They anticipate the politicians and thus subordinate themselves. The power relationship is characterised by interaction rather than conflict. It is stable over time and is not challenged by the administrators. The administrators help to maintain this asymmetry by avoiding confrontation and thus adapting their exercise of power to the politicians’ preferences, as they perceive them.

The fact that power is a dispositional concept means that power can be exercised also by agents who do not visibly manifest their capacity

for power or express their preferences. The dispositionality of power coupled with the administrators' striving to achieve effects which are desired by the politicians gives the politicians indirect power. The outcome of the policy processes at the local authorities is a result of the politicians' preferences, which the administrators interpret and execute. The administrators anticipate the politicians and adapt their exercise of power to their wishes and thus limit their own actual influence while assuring the indirect power of the politicians over the outcome of the policy process.

The politicians' influence is indirect precisely because they influence the outcome of the decision-making processes not by taking action themselves but by acting for them. The resulting effects at the two local authorities in terms of policy outcomes are the result of the administrators' actions coupled with the politicians' preferences.

The power relationship between administrators and politicians is neither one-sided nor one-directional, although it is hierarchical. In this respect the policy process does not consist of two groups of agents that are fighting for space or of politicians who actively govern or place restrictions on the activities of administrators. Instead, the power relationship in the policy process is complex and two-directional: politicians influence administrators, who influence politicians. The crucial factor is that actual power over the outcome of the policy process, as long as the administrators anticipate the politicians and adapt their exercise of power to their preferences, is indirectly exercised by the politicians, as it is their preferences which are realised. The effects that the administrators' actions in the three dimensions of power generate are precisely that the politicians' preferences are implemented.

The asymmetric power relationship arises from the voluntary subordination of the administrators and is reconstructed continuously through their subordination and by the fact that the politicians, when there is cause, affirm their senior position by assuming their place in the policy process or issuing directives for the administrators' work. It is evident that the outcome of the policy process does not arise as an effect of a struggle for power between two groups of agents in conflict with each other who are both striving to realise their own preferences. It is equally clear that the administrators' influence is not regulated

through some form of negotiation or that administrators and politicians are equal parties in a power relationship.

The administrators' anticipation can be understood on the basis of an assessment of appropriateness and logical consequences. These possible explanations are not mutually exclusive but could be seen as supporting each other. Due to the context in which the administrators operate – the normatively decreed and ever present yet rarely exercised hierarchy – it seems both appropriate and rational that the administrators should seek to anticipate the politicians. The two forms of logic are thus not contrary to each other; rather, both point in the same direction with regard to the administrators' participation in the policy process.

Avhandlingar vid Förvaltningshögskolan

ISSN: 1653-8358

31. Bengtsson, Mats, 2012. Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 266). ISBN 978-91-628-8454-3

30. Gustavson, Maria, 2012. Auditing the African State. International Standards and Local Adjustments. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 289). ISBN 978-91-628-8413-0

29. Tahvilzadeh, Nazem, 2011. Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 320). ISBN 978-91-628-8403-1

28. Cedstrand, Sofie, 2011. Från idé till politisk verklighet. Föräldrapolitiken i Sverige och Danmark. Umeå: Boréa (s. 364). ISBN 978-91-89140-77-6

27. Ivarsson, Andreas, 2011, Lokal Policydesign. Om hur kommuner skapar policy som klargör ansvarsrelationen mellan kommunen och kommunmedborgarna i krissituationer. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 243) ISBN 978-91-628-8283-9

26. Melke, Anna, 2010. Mental health policy and the welfare state – a study on how Sweden, France and England have addressed a target group at the margins. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 246). ISBN 978-91-628-8222-8

25. Brorström, Sara, 2010. Kommunala satsningar av betydelse - en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 264). ISBN 978-91-628-8209-9

24. Bartholdsson, Kerstin, 2009. Hållbarhetens mänskliga byggstenar. – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 223). ISBN 978-91-628-7824-5
23. Cinque, Serena, 2008. I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 240). ISBN 978-91-628-7441-4
22. Gustafsson, Anette, 2008. Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 260) ISBN 978-91-628-7442-1
21. Tedros, Adiam, 2008. Utanför storstaden. Konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 205). ISBN 978-91-628-7399-8
20. Andersson-Felé, Lena, 2008. Leda lagom många. – Om struktur, kontrollspann och organisationsideal. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN 978-91-628-7352-3
19. Johansson, Susanne, 2007. Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan- (s. 278). ISBN 978-91-628-7053-9
18. Berlin, Johan, 2006. Beställarstyrning av hälso- och sjukvård. - Om människor, marginaler och miljoner. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s.382). ISBN 91-628-6817-9
17. Johansson, Tobias, 2006. Förvaltningens gräns mot marknaden. Om mekanismer bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 208). ISBN 91-628-6929-9

16. Kastberg, Gustaf, 2005. Kundvalsmodeller. En studie av marknads-skapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 211). ISBN 91-628-6650-8
15. Carlström, Eric, 2005. I Skuggan av Ädel. Integrering i kommunal vård och omsorg. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 283). ISBN: 91-628-6588-9
14. Eriksson, Nomie, 2005. Friska vindar i sjukvården. Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 222). ISBN 91-628-6568-4
13. Rodrigo Blomqvist, Paula, 2005. Närvarons politik och det mång-etniska Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN 91-628-6502-1
12. Fihn, Glenn, 2005. Normer och reformer. Den landskommunala och statskommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1968. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN 91-628-6400-9
11. Johansson, Patrik, 2004. I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 252). ISBN 91-628-5983-8
10. Erikson, Malgorzata, 2004. Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 201). ISBN 91-628-6087-9
9. Mühlenbock, Ylva, 2004. Inget personligt. Om entreprenörskap i offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 196). ISBN 91-628-6057-7
8. Karlsson, David, 2003. En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 328). ISBN 91-628-5803-3

7. Malmer, Stellan, 2003. Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Stockholm: Santérus Förlag. (s. 348). ISBN 91-89449-53-3
6. Theodorsson, Annika, 2003. Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 248). ISBN 91-628-5629-4
5. Siverbo, Sven, 2001. Reformen och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN 91-628-4705-8
4. Cregård, Anna, 2000. Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 231). ISBN 91-631-0453-9
3. Nilsson, Viveka, 1999. Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s.215). ISBN 91-628-3529-7
2. Pauli, Stefan, 1999. Politiker och kassaflödesrapportering. En studie av kommunpolitikerns val av redovisningsinformation. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 277). ISBN 91-628-3357-x
1. Falkman, Pär, 1997. Statlig redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. En redovisningsteoretisk analys. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 198). ISBN 91-628-2678-6