



”Tänka kan man göra på fritiden”

Närbyråkratens handlingsutrymme i miljöbedömningar för vindkraft

Amanda Viberg

Självständigt arbete • 15 hp
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU
Fakulteten naturresurser och jordbruksvetenskap
Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling
Uppsala 2023



Tänka kan man göra på fritiden. Närbyråkratens handlingsutrymme i miljöbedömningar för vindkraft

You can think in your spare time. Local bureaucrats' leeway in specific environmental assessments for wind power

Amanda Viberg

Handledare: Ida Wallin, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land
Examinator: Patrik Oskarsson, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land

Omfattning: 15 hp
Nivå och fördjupning: Grundnivå, G2E
Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling
Kurskod: EX0888
Program/utbildning: Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling
Kursansvarig inst.: Institutionen för stad och land
Utgivningsort: Uppsala
Utgivningsår: 2023
Upphovsrätt: Alla bilder används med upphovspersonens tillstånd.
Elektronisk publicering: <https://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: Närbyråkrat, tillståndsbedömningar, avvägningar, policy

Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap

Institutionen för stad och land

Avdelning en för landsbygdsutveckling

Sammanfattning

Denna studie har undersökt hur tjänstemän på länsstyrelsen tolkar och arbetar med tillstånd för vindkraft utifrån policy. Studien fokuserar på hur avvägningar görs mellan rennäringen och vindkraftens intressen inom en ansöknings- och prövningsprocess. Jag har ställt följande frågeställningar: *Hur tillämpar tjänstemän policy i tillståndsprövningar för vindkraft? Hur arbetar tjänstemän med saklighet och kunskap i prövningar av vindkraft där det finns riksintresse för både rennäring och vindkraft?* Och sista frågeställningen är: *Vilka resurser använder tjänstemän när avvägningar mellan markanvändning ska göras?* Genom att använda Länsstyrelsen Västerbotten som en fallstudiestudie har jag undersökt hur de gör avvägningar och vari svårigheterna ligger. Jag har använt mig av Lipsky's (1980) teori om *street-level bureaucrats* som i denna uppsats benämns som *närbyråkrater*. Teorin vägleder analysen och förklarar hur tjänstemän implementerar policy. En slutsats var att avvägningarna mellan olika riksintressen var särskilt svår och en strategi att hantera problemet var att närbyråkraterna på länsstyrelsen arbetade tätt ihop och delade information mellan varandra. För att bevara tjänstemännens saklighet och för att skapa en enhetlig handlägningsprocess har Länsstyrelsen Västerbotten utvecklat interna procedurer och checklistor när de behandlar ett ärende. Under handläggningen av ett ärende inhämtar man kunskap från myndigheter, länsstyrelsen, kommun och andra berörda parter som i sin tur kan komma påverka det slutgiltiga beslutet. Slutligen, saklighet är otroligt viktigt speciellt när ansökningarna och underlagen kommer från verksamhetsutövare. Analysen i denna studie kom fram till att länsstyrelsen genom interna processer bevarar sin saklighet och neutralitet.

Nyckelord: närbyråkrat, tillståndsbedömningar, beslutsprocesser, policy implementering

Abstract

This study has investigated how officials at the county administrative board interpret and work based on an ambiguous policy. The focus of the study is on how trade-offs are made between the two interests of reindeer husbandry and wind power within an application and review process. The following questions have been asked: How do officials apply policy in permit application processes for wind power on reindeer herding land? How do officials work with objectivity and knowledge in trials of wind power where there is a national interest regarding reindeer husbandry and wind power? And the last question is: What resources do officials make use of when trade-offs between land-uses have to be made? By conducting interviews with officers the Västerbotten County Administrative Board, I have find out how they make trade-offs and where the difficulties lie. One conclusion is that the trade-offs between different so called *national interests* (Swe. *riksintressen*) were particularly difficult, especially that it was common to have only outdated information about national interests for reindeer husbandry. To preserve the officers' objectivity and to create a uniform process, the Västerbotten County Administrative Board has developed internal procedures and checklists for processing applications. Knowledge is gathered from different authorities, the county administrative board itself, the municipality and others concerned, who in turn may influence the final decision. The study conclude that objectivity was incredibly important, especially when the applications and supporting documents come from operators. During the analysis, it emerged that the county administrative board maintains its objectivity and neutrality through the process described above.

Keywords: street-level bureaucrat, impact assessments, trade-offs, policy

Innehållsförteckning

Förkortningar	6
1. Inledning	7
1.1 Syfte	8
1.2 Frågeställningar	8
1.3 Avgränsningar	8
2. Bakgrund och tidigare forskning	9
2.1 Lagstiftning och tillståndsproucesser för vindkraftsetablering	9
2.1.1 Riksintressen	10
3. Teori	12
3.1 Närbyråkraten	13
3.1.1 Tolkning	14
3.1.2 Tilltro	14
3.1.3 Kunskapsresurser	14
3.2 Kritik och tidigare forskning.....	15
4. Metod	16
4.1 Fallstudien Länsstyrelsen Västerbotten	16
4.1.1 Intervjustudier	17
4.1.2 Analys	18
4.1.3 Etik	18
4.1.4 Reflexivitet	18
5. Resultat & diskussion	19
5.1 Strategier blir utfallet av policy	19
5.1.1 Riksintressen ökar komplexiteten	21
5.2 Yttranden uppifrån leder till oklara budskap	23
5.3 Var kommer kunskapen ifrån?	25
6. Slutsats	27
Referenser	30
Bilagor	32

Förkortningar

MB	Miljöbalken
MPD	Miljöprövningsdelegationen
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet

1. Inledning

Skogen malmen vattenkraften

Malmen skogen vattenkraften

Vattenkraften malmen skogen

David Vikgren, Skogen Malmen Vattenkraften (2013)

Denna lilla dikt kom till min vetskap på en föreläsning och har inte lämnat mig sen dess. Det innehåller bara tre ord trots det säger den mycket och bakom den gömmer sig ett hav av åsikter, konflikter och smärta. De senaste århundradena har Norrlands resurser utvunnits till synes utan gräns, nu hörs även ett konstant surrande från den en gång tysta skogen. Skogen malmen vattenkraften har fått ett tillskott, vindkraften, men konflikterna ligger kvar. Den gröna omställningen har bidragit till en enorm satsning på vindkraften Bjärstig et al. (2022). Medan politiker och vindkraftsentreprenörer argumenterar för hur viktig vindkraften är för den gröna omställningen, är motstånd på lokal nivå vanligt (Bjärstig et al. 2022). Parallellt eskalerar konflikterna kring markanvändningen ökar även vindkraften både i storlek och i antal verk.

Ett vanligt motargument vindkraftsetableringar möter uppe i fjälltrakterna är störningen den har på renskötelsen (Ahonen-Jonnarth et al. 2023). Konkurrensen om markanvändningen inom renbetesområdet har de senaste åren ökat kraftigt. Vindkraftsetableringarna leder till att landskapet fragmenteras vilket hotar den traditionella renskötelsen och därmed den samiska kulturen. Ökningen av vindkraft, gruvor och skogsbruk bidrar till komplexiteten och gör att tjänstemän och verksamhetsutövare inte förmår ta i beaktning de kumulativa effekterna. Det är på grund av flera skäl såsom brist på kunskap och beslutsverktyg men också en avsaknad av politiska styrmedel och lagstiftning som ska underlätta avvägningen och lägga vikt på kumulativa effekternas påverkan (Larsen et al. 2020). Ju mer som etableras desto svårare blir det att pröva och etablera nya verksamheter. Då platserna med minst anspråk redan är tagna samt att de kumulativa effekterna som ska tas i beaktning i prövningen ökar med verksamheterna, vilket komplicerar ansöknings- och prövningsprocessen. Utöver det har Sverige fått kritik för hur vi

behandlar vårt urfolk av FN. Samtidigt som det kommer uppmaningar från EU och regeringen att tillståndsprövningar av grön energi ska effektiviseras (ibid.). Är det rimligt att tiden för prövningar av vindkraft ska minska när Sverige fått denna FN kritik? För att ta reda på hur dilemmat kan lösas i praktiken måste det undersökas hur tjänstemän på länsstyrelsen gör avvägningarna av nya etableringar.

1.1 Syfte

Syftet med min uppsats är att undersöka hur tjänstemän på länsstyrelsen gör avvägningar mellan två olika intressen: vindkraftsetablering och rennäring. Samt undersöka hur de tolkar policy när den det finns stor möjlighet för egen tolkning.

1.2 Frågeställningar

- Hur tillämpar tjänstemän lagstiftning i ansöknings- och prövningsprocessen för vindkraft?
- Vilka kunskapsresurser använder tjänstemän när avvägningar mellan markanvändningar ska göras?
- Hur arbetar tjänstemän med saklighet och kunskap i ansöknings- och prövningsprocessen av vindkraft där det finns riksintresse för rennäring och vindkraft?

1.3 Avgränsningar

För att begränsa min undersökning har jag valt att endast undersöka tjänstemän inom ansökning- och prövningsprocessen som gör avvägningar mellan vindkraftens och renskötselns markanvändning. De länsstyrelser som förvaltar nyttjanderätterna för den delen av Sveriges där renskötsel pågår är Västerbotten, Jämtland och Norrbotten, men då jag endast fick tag i tjänstemän på Länsstyrelsen i Västerbotten valdes de andra två länsstyrelserna bort. En avgränsning är också att jag endast tittar på vindkraftsansöknings- och prövningsprocessen och inte tillsynen. Varför tillsyn inte valdes är för att jag ville undersöka hur tjänstemän gör avvägningar när ett vindkraftsbolag ansöker om etablering och hur olika intressen vägs och inkluderas. Tillsynen blir då irrelevant när det sker efter etableringen.

2. Bakgrund och tidigare forskning

I denna del av uppsatsen kommer bakgrund och tidigare forskning att presenteras. Först kommer jag förklara hur en ansökan behandlas för att sedan prövas av miljöprövningsdelegationen (MPD) på Länsstyrelsen -vilka lagar vindkraftsparker prövas mot samt hur riksintressen fungerar och sist kommer tidigare forskning att diskuteras.

2.1 Lagstiftning och tillståndsprocesser för vindkraftsetablering

I detta stycke kommer jag gå igenom hur det fungerar när en ansökan skickas in innan den kan prövas. Miljöbalken (MB) (1998:808) innehåller de allmänna reglerna och principerna inom miljöområdet och gäller över all mänsklig verksamhet som kan få en miljöpåverkan. I den anges och specificeras bestämmelser om miljö kvalitetsnormer samt miljökonsekvensbedömningar. Först och främst när måste en vindkraftspark prövas. Stora vindkraftsparker är en miljöfarlig verksamhet, dvs att antingen markanvändningen, byggnationer eller anläggningar kan påverka miljön eller människors hälsa på ett negativt sätt. Miljöfarlig verksamhet delas in i a, b- och c anläggningar bestämmer graden på miljöpåverkan samt inom vilken myndighet ärendet handläggs och prövas. Stora vindkraftsparker är en B-anläggning och tillståndsprövas därför av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. För att få etablera en miljöfarlig verksamhet ska verksamhetsutövaren skicka in en ansökan till länsstyrelsen där ärendena bereds.

MPD har den yttersta makten att fatta beslut och förutom att godkänna ärendet kan de också fatta beslut om ändring för villkoren och prøvotid samt upphävandet av ett tillstånd. MPD finns på 12 länsstyrelser i landet, och den består alltid av en jurist som är ordförande och en miljö sakkunnig (Söderholm & Pettersson 2011; Länsstyrelsen Jämtland u.å.).

Ansökningsprocessen går till så att först ska verksamhetsutövaren kalla till samråd där länsstyrelsen, kommunen, myndigheter, grannar och andra berörda parter ska delta. Länsstyrelsen påpekar själva att ett väl utfört samråd har inkluderat de mest

relevanta aktörerna, kan leda till kortare och effektivare handläggningstid (Länsstyrelsen Jämtland u.å.).

Utifrån sammanställningen av samrådet ska verksamhetsutövaren ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Därför måste underlaget vara av hög kvalitet så att det är möjligt att göra en bra bedömning och pröva tillståndet. Om något fattas kan länsstyrelsen begära kompletteringar till dess att ansökan anses vara fullständig. Inom länsstyrelsen finns det handläggare med ett specifikt fokus på vindkraft och även en rennäringshandläggare som bidrar med perspektiv och kunskap underprocessen. Under denna process utvärderas alltså effekterna av vindkraftsetableringen på miljön och människors hälsa. Handläggarna bereder ärendena med hjälp av experter inom länsstyrelsen (Ahonen-Jonnarth et al. 2023).

Till grund för utvärderingarna ligger MB samt Plan- och bygglagen och Lagen om kommunal tillstyrkan (Johnsson et al. 2011). Det svenska systemet har beskrivits långsamt, byråkratiskt och präglad av stor osäkerhet kring hur lagarna ska appliceras inom prövningsprocessen (Ahonen-Jonnarth et al. 2023). Sametinget (2019) har kritiserat tillståndsprövningar för att bland annat en bristande kunskap om samiska behov och förutsättningar. Resultatet blir bland annat att kumulativa effekter på rennäringen inte beaktas i tillståndsprövningar. Kritik från sametinget är att sättet MB tolkas på idag fokuserar på tekniska beskrivningar till exempel, buller, utsläpp och vägdragningar.

2.1.1 Riksintressen

För att kunna diskutera hur tjänstemän gör avvägningar i tillståndsprövningsprocessen måste jag klargöra vad ett riksintresse är och hur det fungerar. Policyn kring riksintressen har som mål att säkerhetsställa allmänna intressen ur en allmän synpunkt (Solbär et al. 2019). Policyn skyddar dessa allmänna värden genom att förebygga risker som kan skada eller störa det markerade riksintresset. År 2004 introducerades riksintressen för vindkraft och då markerades 49 platser. Det tog inte lång tid förrän det blev tydligt att fler platser var passande för vindkraft och år 2013 märktes 310 nya platser, främst i norra Sverige, som lämpliga (Bjärstig et al. 2022).

Det finns riksintressen för t.ex. värdefulla ämnen och material, vindkraft eller rennäring. En plats kan ha riksintresse för flera olika värden tex rennäring och vindkraft. Exempelvis om ett vindkraftsbolag vill etablera vindkraft kommer det göras en avvägning vilket riksintresse är lämpligast för att förvalta platsen och dess resurser i allmänhetens nytta och intresse. Riksintressen kan både vara potentiell markanvändning eller att det redan används i det syftet. Viktigt att ha med i åtanke är att även om ett område har märkts riksintresse för tex vindkraft innebär det inte nödvändigtvis att vindkraft kommer att etableras där i slutändan. Det som

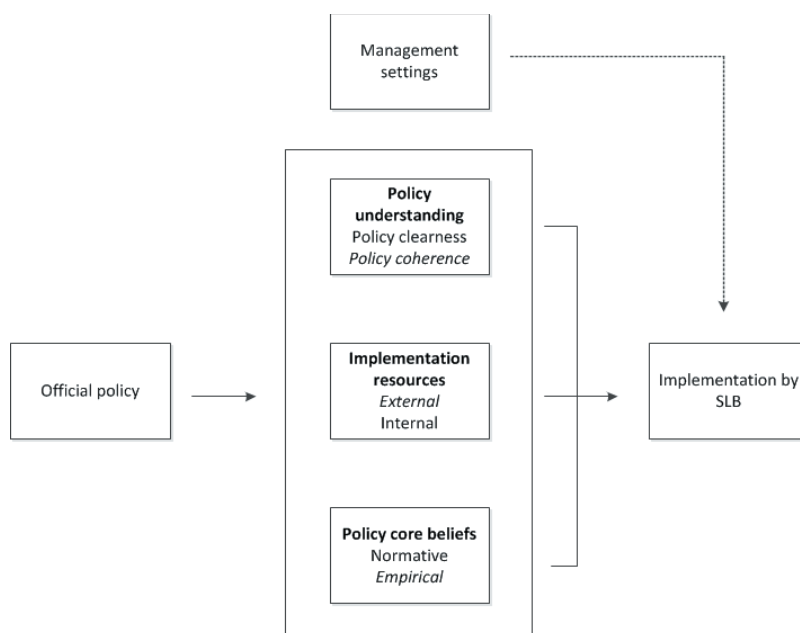
bestämmer om det blir en etablering är beslutsfattandet i samband med en eventuell tillståndsprocess (Solbär et al. 2019).

När två riksintressen som inte är kompatibla ställs mot varandra, bör beslutstagaren ha i åtanke platsens lämplighet och vilken markanvändning som kommer att bidra till samhällsnyttan ur ett långsiktigt perspektiv. Privata intressen tas inte med i bedömningen. Exempelvis prövas inte en enskild renskötare utan hela samhällsintresset för rennäring när två riksintressen möts. Resonemanget går ungefär så att vindkraftsparken kan ha en stor påverkan på en enskild renskötare men på det stora hela påverkas inte samhällsintresset för rennäring i det området särskilt mycket.

Risken kring ett riksintresse är att varje gång ett etableringsförslag kommer in måste det utvärderas utifrån nya kontexten. Rennäring kan pågå under tiden, men kan tvingas anpassa sig om en stor samhällsnytta skulle kunna motivera en förändrad markanvändning (Solbär et al. 2019).

3. Teori

Jag har valt att använda mig av Michael Lipsky's teori kring närbyråkrater, baserat i huvudsak på hans välkända bok *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (1980). I boken skrivs det om *street-level bureaucrats* som i denna uppsats kommer att benämnas som *närbyråkrater*. Jag valde benämningen närbyråkrat för att jag tyckte det flöt på bättre än gräsrotsbyråkrat samt att jag tyckte det passade bättre in på tjänstemän på länsstyrelser då de inte jobbar på den mest lokala nivån. Jag har även tagit inspiration från Seväs (2015) ramverk (se figur 1) som har identifierat tre olika faktorer som påverkar närbyråkratens handlingsfrihet. De begreppen som Sevä (2015) nämner är *policy understanding*, *policy beliefs* och *implementation resources* som i denna uppsats kommer att benämnas som: *tolkning*, *tilltro* och *kunskapsresurser*.



Figur 1. Ramverket förklarar hur närbyråkraten förmåga att fatta beslut och agerar i enskilda fall påverkas av tre olika faktorer: tolkning av policy, tilltro till policy och kunskapsresurser (Sevä 2015).

3.1 Närbyråkraten

I detta avsnitt kommer närbyråkraten att presenteras utifrån Lipskys (1980) definition. Han skriver att en närbyråkrat är en tjänsteman som har en hög handlingsfrihet och frihet att agera utifrån eget omdöme och auktoritet i specifika situationer samt att hen har en relativ autonomi från organisationens auktoritet. Utifrån dessa förhållanden skapar närbyråkraten policy. Policy som tjänstemännen på Länsstyrelsen Västerbotten använder är bland annat lagen, relevanta domstolsfall som bildar praxis, samt tolknings- och handledningsdokument som tagits fram för att uppdatera och klargöra implementeringen.

Lipsky (1980) skriver att närbyråkraten främsta uppgift är att implementera policy. Det leder indirekt till att dennes tolkningar av policy, lagar och förordningar blir det som bestämmer utfallet av enskilda fall. Detta handlingsutrymme leder till att närbyråkraten upplevs besitta en maktposition trots att hen befinner sig lägst ned i hierarkin. Då närbyråkraten har en position gentemot medborgarna som utföraren av olika policys blir det denna byråkrat som representerar lag och ordning för medborgarna.

När närbyråkraten utför sina uppgifter är det omöjligt att hen gör exakt så som politikerna tänkt sig. För det första går det inte att skriva förordningar utifrån vartenda enskilt fall och dess kontext, och för det andra påverkas närbyråkraten av bland annat: värderingar, kunskap, moral, normer och organisationskultur. Detta menar Lipsky (1980) leder till en divergens mellan implementering och policy. Meyers & Vorsanger (2003) skriver att närbyråkrater också kan bidra med en stor osäkerhet i förvaltningen av offentlig policy. Därför att den slutgiltiga implementeringen beror på samarbetet mellan närbyråkrater, policyskaparna och klienterna, och målbilden för utfallet av policyn kan skilja sig åt. Trots att de alla har en delad målbild arbetar de i det korta perspektivet med väldigt skilda prioriteringar. Beslutsfattarna vill tillfredsställa intressenter med synliga resultat, närbyråkrater vill hantera problem som dyker upp med klienter och klienter vill hantera den sociala byråkratin. Tillsammans kan de lyckas uppnå policyns mål men det kan samtidigt leda till att grupperna fokuserar på sina egna mål och bidrar till en inkonsekvent implementering.

Närbyråkraters påverkan på vanliga medborgare är stor menar Lipsky (1980) då medborgarna kommer uppfatta att det är dessa närbyråkrater som har den yttersta makten. Frågan är hur kapabla dessa byråkrater är i att vara objektiva och samtidigt erbjuda hög kvalitet i sitt arbete att se till att lagen följs som ett instrument för rättvisa och samhällsnytta.

Slutligen påverkas närbyråkraternas förmåga att implementera av tre faktorer. För det första kan policyn tolkas på flera sätt, när det saknas resurser eller där det har

uppstått en dissonans mellan närbyråkraten och den officiella policyn. Det är i sådana situationer som närbyråkrater har stor frihet att forma policyn på sätt som policyskaparna inte syftade Sevä (2015). Dessa tre olika påverkansfaktorer kommer att presenteras ytterligare nedan.

3.1.1 Tolkning

Lipsky (1980) beskrev att högre tjänstemän inte kan anta att arbetare lägre ned i hierarkin kan förstå policy och transformera om den till beslut och ageranden som stämmer överens med policyns mål och intentioner. Då närbyråkrater kan ha personliga mål som inte är i linje med policyns och organisationens intentioner (Lipsky 1980). Även om policyn skulle vara tydlig blir det ofta ett glapp mellan policy och implementering (Gofen 2013). Ett vanligt resonemang är att ingen blir utbildad i att tolka och utföra policy, så därav kommer tolkningarna skilja sig åt (Gofen 2013). Vaga policyer är vanliga inom komplexa områden där det är svårt för politiker att ha en klar bild av exakt hur policyn ska se ut. Detta kan leda till att närbyråkrater tolkar och implementerar policy olika (Sevä 2015). För att ta reda på hur deras tolkning av policy går till har jag frågat respondenterna vilka verktyg eller vägledning de använder när de behandlar och prövar ett ärende. Slutligen frågade jag hur de arbetar med perspektiv på kunskap i ansöknings- och prövningsprocesser. Då denna uppsats begränsas av tid och resurser är det ett stort åtagande att noga undersöka tjänstemännens värderingar i beslut. Därför har jag fokuserat på hur de ser på problemet med etablering av vindkraft i renkötselområden och hur de ser på vindkraftföretagets position gentemot en enskild sameby.

3.1.2 Tilltro

Närbyråkrater skapar en kollektiv förståelse för att rättfärdiga sina ageranden och beslut när de arbetar inom organisationen (Lipsky 1980; Keiser 2010). Tilltro till policy innebär tjänstemännens uppfattningar över policyns orsaker, problem och effekter påverkar hur hen kommer att agera (Sevä 2015). Det är svårt att ta reda på människors värderingar i en kort intervju, därför har jag fokuserat främst på att undersöka om respondenterna ser ett problem med hur renkötselperspektivet kommer in i prövningar för vindkraft. Samt om de känner att det finns kollektiva föreställningar (begränsningar) inom organisationen om hur de bör agera eller om det finns påtryckningar från annat håll.

3.1.3 Kunskapsresurser

Kunskapsresurser innebär att när en policy är otydlig kan närbyråkrater söka stöd från andra håll. Det kan vara experter, regeringar, universitet eller konsulter. Då närbyråkrater sedan baserar sina beslut på denna externa kunskap kommer det i sin

tur att påverka implementeringen av en viss policy (Lipsky 1980). Genom att undersöka hur tjänstemän arbetar med ett ärende, samt till vilka olika instanser hen söker kunskap hoppas jag få en överblick över hur olika perspektiv påverkar det slutgiltiga beslutet (Hill 2003). Kunskapsresurser existerar utanför formella etableringar. Aktörer och närbyråkrater sammanbinds av expertis och auktoritet, där expertis kan bestå av teori, kunskap, tekniska råd. Auktoritet skapas i legitimiteten av att vara en expert och bidra med kunskap (Hill 2003).

3.2 Kritik och tidigare forskning

Den tidigare forskningen som finns kring närbyråkraten. Det finns många uppsatser som försöker förklara närbyråkratens frihet och autonomi. En ingång har Brewer (2005) undersökt som förklarar hur närbyråkraters tilltro till policy bidrar till organisationens prestation. Lipsky utvecklade sin teori om Närbyråkrater inom en nordamerikansk statspolitik, och därav bör det ifrågasättas om det kan appliceras i andra sammanhang. Kørnøv et al. (2014) argumenterar att trots att närbyråkrater vid olika organisationer och kontexter delar egenskaper, arbetsförhållanden och kollektivt beteende och kan därför generaliseras och undersökas empiriskt. Efter Lipsky (1980) och studier som kom efter hans bok om närbyråkraten förklarade främst olika hanteringsstrategier, tex hur närbyråkrater utvecklar strategier för att hantera tid och resursbrist. Det studierna missade var att tydliggöra beslutsmonster och deras orsaker (Nielsen 2006; Sevä 2015). Nyare forskning fokuserar på att undersöka varför närbyråkraters handlingsutrymme uppstår.

Det bör noteras att i min uppsats är närbyråkraterna tjänstemän inom länsstyrelsen var utbildningar och bakgrunder varierar. Den traditionella närbyråkraten har en närkontakt med sina klienter där deras auktoritet är mer synlig än länsstyrelsens medarbetare. Till exempel beskrev Lipsky (1980) poliser som en typisk närbyråkrat. En polis har en enhetlig utbildning och profession, något som offentligt anställda saknar. En ingång som denna uppsats kommer att diskutera är att trots att tjänstemännen i denna studie saknar enhetlig utbildning besitter närbyråkrater fortfarande makten att agera utifrån sin egen auktoritet och omdöme (Nielsen 2006; May & Winter 2009; Keiser 2010). Närbyråkraterna jag kommer att undersöka kommer ha andra strategier än de klassiska närbyråkraten, men kommer dela de klassiska egenskaperna som jag beskrivit ovan.

4. Metod

Denna del av uppsatsen kommer att presentera uppsatsens metod och analys. Jag kommer att berätta lite om fallstudien Länsstyrelsen Västerbotten, hur jag genomförde mina intervjuer och min analys, metodavsnittet avslutas med en diskussion kring etik och reflexivitet.

4.1 Fallstudien Länsstyrelsen Västerbotten

Jag har valt att göra en kvalitativ fallstudie vilket kännetecknas av att man undersöker ett avgränsat socialt fenomen och hela dess spektrum, alltså fokuserar man på alla aktörer inom fältet. Genom att göra en fallstudie har jag kunnat intervjua tjänstemän som jobbar med handläggning och prövning av vindkraftsfrågor för att undersöka vad som påverkar deras implementering. Som organisation beskriver Länsstyrelsen Västerbotten de som en kunskapsorganisation där de arbetar med tvärsektorieellt med sakfrågor. På deras hemsida skriver de att de ansvarar för att riksdagens och regeringens beslut genomförs inom länet. De har även uppdraget att tillvarata och arbeta för de enskilda och samhällets intressen. De har en bred kompetens inom många områden såsom landsbygdsutveckling och biologisk mångfald. Länsstyrelsen Västerbotten är också en av fyra länsstyrelser där rennäring är ett av deras förvaltningsområden (Länsstyrelsen Västerbotten u.å).

Min studie är kvalitativ vilket passar väl in när jag vill upptäcka nya perspektiv på en fråga och lära mig mer om ett snävt socialt fenomen (Harboe & Larson 2013). Jag vill alltså inte testa en hypotes eller producera statistik. Genom att studera Länsstyrelsen Västerbotten som en fallstudie har jag kunnat undersöka processen kring ansöknings- och prövningsprocessen. Det som ligger i fokus är det tolkningen av platsen, samt hur olika faktorer integrerar som gör upp det studerade fenomenet (Flyvbjerg 2003). I denna uppsats är det byråkrater på länsstyrelsen i Västerbotten som intervjuas i olika beslutsprocesser. Med hjälp av mitt teoretiska ramverk kunde jag analysera närbyråkraternas beteende inom tillståndsprövningar.

Dannefjord (1999) skriver i sin artikel att "För att ett resultat skall vara vetenskapligt meningsfullt skall det gå att generalisera" (*sid 17*). För att bedriva

forskning behövs det metoder att sortera all information. Generaliserbarheten är stor i kvantitativa undersökningar då de representerar ett urval av befolkningen, vilket är deras styrka argumenterar Harboe & Larson (2013). Dannefjord (1999) hävdar dock att det går att generalisera kvalitativa studier och att det ofta förekommer. Det som generaliseras i kvalitativa studier är inte dess empiri utan argumenten som ligger till grund för teorin. Dannefjord (1999) menar att teorin testas i och med den nya empirin, och därmed kan nya frågor och teoretiska inriktningar formuleras. Det är på detta vis jag kommer att resonera kring generaliserbarheten i min undersökning. Det är omöjligt att generalisera resultaten från några tjänstemän men genom att applicera min teori kan jag visa att den fungerar och därmed ge fältet en ny ingång. När en fallstudie utförs är det viktigt med avgränsningar då det kan finnas oändligt med variabler, något jag haft i åtanke under mitt skrivande (Harboe & Larson 2013).

4.1.1 Intervjustudier

För att få ut relevant information som kan kopplas till min frågeställning genomförde jag semistrukturerade intervjuer med fyra tjänstemän på Länsstyrelsen Västerbotten (se tabell 1). Kontaktuppgifterna till respondent 1 fick jag via länsstyrelsens växel. Respondent 1 tipsade mig i sin tur till respondent 2. Respondent 3 hittades via Länsstyrelsen Västerbottens hemsida. Den sista respondenten (4) fick jag rekommenderad av respondent 3. Respondenterna fick innan intervjun ett mejl där studien presenterades kortfattat, och där jag bifogade ett längre brev där jag förklarade tydligare vad studien innebar och där jag beskrev hur deras uppgifter skulle behandlas. Tre av intervjuerna skedde över Zoom och en skedde över telefon. Intervjuerna varade 40–60 minuter. Under intervjuerna utgick jag från en frågeguide där jag hade huvudfrågor och sedan möjliga följdfrågor. Jag anpassade mig också utefter vilka svar jag fick och lät respondenterna prata på om det fanns något de ville berätta. Frågorna var inspirerade av min teori och mina frågeställningar, men lämnades öppna för att uppmuntra till ett mer flytande samtal. Eftersom det är i princip omöjligt att intervju alla relevanta eller centrala aktörer kommer det alltid finnas synvinklar som saknas. Därav var jag noggrann att vara källkritisk till det som sägs och alltid ifrågasätta så som Harboe & Larson (2013) föreslår.

Jag hade svårt att få tag i relevanta intervjupersoner. Det var dels svårt att identifiera och hitta kontaktuppgifter, dels för att handläggarna hade en ökad arbetsbelastning vid denna period på året som gjorde det svårt för dem att få tid för en intervju. Implikationerna av detta för mina resultat diskuterar jag i min slutgiltiga diskussion.

Tabell 1 Översikt över respondenter i intervjustudie.

Respondent	Position på länsstyrelsen
1	Tjänsteman som jobbar med prövning.
2	Tjänsteman. Har jobbat med vindkraftsfrågor.
3	Tjänsteman. Jobbar som chef.
4	Tjänsteman. Jobbar bland annat med rennäringsfrågor.

4.1.2 Analys

Jag har använt mig av en kvalitativ tematisk analys när jag analyserat mitt material. Enligt Bryman (2011) är den en metod som hjälper till att identifiera, och analysera olika teman i texten. Då Bryman (2011) beskriver denna metod som väldigt bred är det viktigt att beskriva hur jag gjorde de olika stegen. Jag började med att läsa igenom mina transkriberade intervjuer, 3 totalt och en 1 där jag endast tog kommentarer.

I min konstruktion av kodningskategorier har jag utgått från min teori och av den fördefinierade begrepp. För att inte fastna för mycket i min teoretiska utgångspunkt kodade jag även sådant som jag fann överraskande, liknelser och tankar som dök upp. Jag har på så sätt använt mig av en abduktiv metod i analysen (Vallberg Roth 2023). Abduktiv analys utgår från det engelska begreppet abduktion. Analysen innebär att utifrån empirin och teorin, vara öppen för oväntade utfall genom tolknings -och meningsskapande processer (Vallberg Roth 2023).

4.1.3 Etik

Kvale & Brinkmann (2014) skriver att genom att föra över ett medium till ett annat urholkas den livliga intervjun till text på ett papper. Det är möjligt att spela in, men omöjligt att föra över hela intervjun med dess kontext, intryck och ansiktsuttryck. Det kan leda till att respondenterna som läser min text kan känna sig missrepresenterade och leda till felaktig stigmatisering av respondenterna skriver Kvale & Brinkmann (2014). Utöver det har jag valt att hålla alla mina respondenter anonyma.

4.1.4 Reflexivitet

Under arbetet har jag fört anteckningar över mina reflektioner, åsikter och tankar. Genom att analysera mina anteckningar och tidigare erfarenheter för att sedan reflektera över hur de format mitt resultat har jag praktiserat reflexivitet (Creswell & Creswell 2017).

5. Resultat & diskussion

I detta kapitel kommer resultat och diskussion att presenteras. Det kommer vara uppdelat i fyra delar som är baserade på mina begrepp samt de teman jag identifierade under analysen. I kapitel 5.1 presenteras respondenternas tolkning av policy sedan i kapitel 5.2 diskuteras deras tilltro till organisationen. I det näst sista kapitlet 5.3 undersöks det vilka kunskapsresurser tjänstemännen använder.

5.1 Strategier blir utfallet av policy

Detta kapitel kommer att diskutera vilka strategier tjänstemännen utvecklar inom ansöknings- och prövningsprocessen för vindkraft samt hur de tycker att arbetet fungerar och om något kan förbättras. Ett av de teman som jag identifierade under intervjuerna var att samtliga ansåg att arbetssättet på Länsstyrelsen Västerbotten fungerade bra. Respondenterna framhävde att kunskap och saklighet var två viktiga grunder i deras arbete. De tillfrågade beskriver att MB ibland är otydlig i hur den ska tillämpas. Här har de utvecklat egna strategier och tillvägagångssätt för att underlätta arbetet och skapa tydliga rutiner. Eftersom de arbetar och prövar mot MB blir strategierna detsamma som implementeringen. Respondent 3 svarade följande när hen fick frågan vilka verktyg/vägledningar de använde sig av när de arbetade med ärenden rörande vindkraft och rennäring.

Genom hela processen fram till att det blir ett beslut så har vi en egen handledning vad ska jag säga det finns ingen som vi går efter nationellt. Vissa moment ska ju göras så är det. Men vi har skrivit ned själva och gjort stöddokument där det behövs så att alla handläggare ska ha samma tillvägagångssätt. - Respondent 3

Dessa strategier som närbyråkraterna på länsstyrelsen har utvecklat stämmer överens med det Lipsky (1980) skrev om att närbyråkrater utvecklar egna rutiner och förenklingar kring komplexa arbetsuppgifter. Speciellt när den officiella policyn inte erbjuder tillräckligt med tydlighet och verktyg för att utföra ett snabbt och effektivt arbete. Lipsky (1980) menar att förenklingar och rutiner kring en policy i slutändan blir själva implementeringen av policyn. Alltså blir det tjänstemännens tolkning av länsstyrelsens interna vägledning som blir MB:s implementering i ansöknings- och prövningsprocessen. Följderna av detta blir att

Länsstyrelsen Västerbotten implementerar policy på ett visst sätt vilket kan skilja de från de andra länsstyrelserna. Jag undersökte bara en länsstyrelse så detta skulle behöva studeras ytterligare för att ta reda på om de interna vägledningarna resulterar i skillnader i implementeringen.

Under arbetsprocessen går ansökningsunderlaget på remiss till flera relevanta aktörer såsom kommuner, samebyar och myndigheter. I remissvaren kommer då fler perspektiv och åsikter fram. Utöver det får tjänstemännen information internt från länsstyrelsen, då ansökningarna går igenom och granskas av flera olika instanser. Allt detta görs för att skapa ett så bra underlag som möjligt. Kunskapen som insamlades under den interna remissen ansågs vara en stor bidragande faktor till att sakligheten och kunskapsgrunden bibehölls, då den kom ifrån från experter inom respektive område. Under arbetets gång utvärderas tidigare fall för att ta reda på hur det kan appliceras på den nuvarande prövningen. En respondent svarade att *"Rent hur arbetet är organiserat på myndigheten, inga klagomål, strukturmässigt tycker jag att det fungerar. Vi har åtkomst till det material vi behöver"*. Tjänstemännen var också måna om att göra ett bra jobb och sträva efter att utföra länsstyrelsens uppdrag. Denna studies fynd kring närbyråkraternas beteende går i linje med tidigare forskning som beskriver att närbyråkrater generellt arbetar mot att uppfylla policymål och förändringar inom policyn. Närbyråkratens tolkning av policy beror också på hans professionella kunskap och huruvida policyns utfall och struktur utvärderas (May & Winter 2009). Om tjänstemännen har en djup förståelse för policyns mål ökar närbyråkraternas vilja att implementera policyn (May & Winter 2009).

Respondenterna i min studie beskrev alla en stor tilltro till organisationen, där de hade god kommunikation med kollegor. Platscheferna och biträdande platschefer fanns där som ett stöd för att dirigera arbetet men också för att se till att de anställda inte slet ut sig. Det var tydligt att alla respondenter visste varför deras jobb var nödvändigt. En viktig faktor var att alla kände ett ansvar som offentlig tjänsteman att vara representant för medborgarna i länet och för att skydda miljön. Brewer (2005) har studerat högrepresterande myndigheter och undersökt vilken roll ledning och styrning kan få för påverkan på organisationen samt vad som gjorde en myndighet högrepresterande. Resultaten visar att *"ledning är viktig"*. Chefer som arbetar nära tjänstemännen spelar en viktig roll i organisationens prestanda. Slutligen visade Brewer (2005) att högrepresterande myndigheter hade starka kulturer som värdesätter anställda och betonar vikten och meningsfullheten i organisationens arbete, och policyer som stärker dessa anställda. Enligt respondenterna uppfyller länsstyrelsen kriterierna som skapade tydliga rutiner och högrepresterande organisation. Då länsstyrelsen även uppfattades som en bra arbetsplats kan det också bidra till närbyråkraterna i högre grad implementerar

policyn som Brewer (2005) kom fram till i sin studie. Trots det hade de fått kritik för att vara långsamma och byråkratiska (Ahonen-Jonnarth et al. 2023). Jag kan tyvärr inte svara på huruvida trögheten är ett nödvändigt ont för att alla perspektiv ska komma med i bedömningen. Det är som sagt svårare att handlägga idag på grund av kumulativa effekter på rennäringen och fler etableringar. Huruvida trögheten är något som kan och bör minskas kommer att diskuteras i nedanstående stycke.

5.1.1 Riksintressen ökar komplexiteten

I denna avslutande del av analysen kommer riksintressen som policy att diskuteras. Därefter undersöker jag hur tjänstemännen arbetar för att göra sakliga avvägningar mellan två uttalade samhällsintressen: vindkraft och renskötsel. Nedan kommer jag via ett citat från en respondent illustrera hur de beskriver olika påtryckningar från olika håll.

Två heta frågor, behovet av grön energi och renskötseln, från EU håll har man försökt underlätta de här intresseavvägningarna i vissa fall just för att få fram mer förnyelsebar energi, samtidigt som Sverige har fått kritik hur vi hanterar vår ursprungsbefolkning och det blir ett allt mera trängt läge. Det är en svår intresseavvägning där båda två är prioriterade. Alla riksintressen är prioriterade men när de står mot varandra måste någon få företräde och då måste man väga vem som är viktigast här och nu och mellan de två är det inte så lätt. - Respondent 1.

Det jag identifierade som mest komplext var avvägningarna mellan intressen. Det är alltid någon som kommer att påverkas negativt. Riksintressen är ett exempel på en vag policy som kan leda till osäkerhet för närbyråkrater och aktörer då utfallet av det markerade riksintresset bestäms i prövningen (Solbär et al. 2019). Solbär et al. (2019) beskriver att policyn inte är tydlig kring hur avvägningarna ska göras när ett och samma område innefattar två riksintressen. Dock skriver Solbär et al. (2019) också att det är svårt att föreställa sig vilken institutionell miljö som skulle underlätta avvägningarna.

Till exempel om det är riksintresse för rennäring på en plats, hur många störningar klarar de av innan näringen blir omöjlig att bedriva. Denna otydlighet i policy skapar ett spelrum för närbyråkraterna där de måste tolka policyn utifrån vaga formuleringar. Det leder till att det skapas en möjlighet för närbyråkraterna att skapa egna riktlinjer och tolkningar som Lipsky (1980) beskriver. Här skapas en plattform precis som Lipsky (1980) beskriver där närbyråkraterna kan göra en bedömning utifrån sitt eget omdöme då det saknas riktlinjer. För att lösa konflikter och göra avvägningar mellan vindkraftsetablering på ett riksintresse för rennäring använder de villkor. Utöver att närbyråkraten ska inkludera allt detta i handläggningen ska de också bedöma vilket intresse som är ”bäst” för platsen. Riksintressen gör på detta sätt arbetet svårare. Samtidigt som det kan bidra till att

etableringarna ökar då vindkraftsföretag uppmuntras etablera där det finns ett riksintresse för platsen (Solbär et al. 2019). Nedan beskriver en respondent vad de brukar inkludera i ansöknings- och prövningsprocessen

Det som är utpekat riksintresse är krasst det vi tar ställning till, sedan kan platsen fortfarande vara viktig för renskötseln. Man måste titta på helheten, funktionella samband, och hur det hänger ihop, kumulativa effekter alla de frågorna väger vi in. Dels hur stor påverkan vi tror att det blir och vad som är ett rimligt intrång och vilka skyddsåtgärder som kan ges för att möjliggöra fortsättandet av renskötsel på området. - Respondent 2.

Under intervjuerna berättade respondenterna att när ett företag vill göra en etablering som kommer ha en påverkan på renskötseln kan företaget, länsstyrelsen eller andra aktörer föreslå villkor. Alla respondenterna var överens att trots villkor var avvägningar mellan riksintressen svåra. Det var också många faktorer som ska inkluderas i en ansökningsprocess.

De beskrivningarna som staten tillhandahåller om riksintressen är gamla och inte alls relevanta. Det har tillkommit etableringar som påverkar, passager har försvunnit. Därav att det är viktigt och varför vi uppmuntrar till att ta kontakt med samebyn, för att det ska komma in ny relevant kunskap så vi kan utforma villkor utefter. Men det är inte alltid att de svarar. - Respondent 4.

Vanliga villkor för rennäringen är att snurrorna ska stängas av under vissa tider på året för att inte störa renarna, eller att ett renstängsel ska byggas. Det är avtal för att kompensera för påverkan samt för att se till att bolagen sköter sig. Jag kunde utifrån villkoren se att länsstyrelsen blev en sorts övervakare av bolagen, för att se till att de skötte sig och följde reglerna. För samebyar saknar ofta resurser och tid till att göra ett starkt yrkande såsom ett bolag har. Det berättade alla respondenter att det var svårt att få information från samebyn av olika anledningar, då länsstyrelsen arbetsbörda är beroende av inkommande information. Jag frågade en respondent hur hen tycker att villkoren fungerar i praktiken

Det är först i en prövning, när det blir en tvist {i domstol} så får man avgöra vilket riksintresse som väger tyngst. Ofta är villkoren det enda sättet att reglera och se till att det inte blir för stor påverkan på renskötseln, stopperioder för vindkraften, ersättning för samebyn att delta i samrådet. Att verksamhetsutövaren kan justera sin arbetsbasis utefter samernas behov. Då är villkor ett nödvändigt medel. - Respondent 3.

Kontentan var att respondenterna tyckte att villkor var ett bra och nödvändigt medel för att motverka en alltför stor påverkan från kumulativa effekter. Jag identifierade att det fanns en frihet i villkor där närbyråkraterna kunde föreslå kompensationer. Detta handlingsutrymme som skapas kan begränsas av professionell kunskap, och förvaltningsmiljö beskriver May & Winter (2009). Inom länsstyrelsen betonar de vikten av att arbeta utifrån saklighet och kunskap. Att genom att många perspektiv kommer in i underlagen kan man föreslå kompensationer och kräva kompletteringar

där det behövs. Precis som May & Winter (2009) beskriver begränsas närbyråkratens handlingsfrihet och dirigerar hen mer mot organisationens värderingar. Närbyråkrater på länsstyrelsens beskriver att det inte finns plats för egna åsikter och att de inte kan enskilt påverka utfallet av en policy. Fortsättningsvis innebär länsstyrelsens procedurer att det inte finns något chans för en närbyråkraten att påverka ett enskilt utfall. Det underlättar att de har policys för att göra arbetet lättare och mer enhetligt men kan också leda till att endast likasinnade åsikter kommer fram, något jag kommer att diskutera i det sista kapitlet.

Tjänstemännen hade alla en stor tilltro till vad de gjorde och att det var i enlighet med länsstyrelsens uppdrag. Det är dock viktigt att separera när rutinerna är informella och inte går i linje med organisationens mål. Eller om rutinerna uppmuntras av organisationen och därmed är i linje med målen och arbetssätten (Lipsky 1980). Det jag urskilde från materialet var att trots att avvägningarna är svåra och inget fall var det andra likt har de tydliga rutiner och handläggarstöd. Då dessa rutiner och vägledningar nämndes av alla respondenter och att det verkade etablerat samt stödja länsstyrelsens målbild och arbetssätt, vilket i sig ytterligare bekräftar teorin i detta fall. Fortsättningsvis att länsstyrelsen fått nedskärningar. Har tjänstemännen kunskapsresurser, och makten att rekommendera till MPD om de anser att etableringen är passande eller inte. Kunskapsinsamlandet och yrkanden är två viktiga resurser som närbyråkraterna använder för att hantera avvägningar.

Sammanfattningsvis har närbyråkraterna skapat strategier och förenklingar för att tolka policyn. När det är riksintressen för renskötseln kan närbyråkrater motivera att det är samhällsnytt och därmed yrka till villkor för att minska etableringars påverkan på renskötseln och miljön. Riktlinjerna tjänstemännen beskriver är i linje med länsstyrelsens uppdrag och nedan kommer jag undersöka hur kollektiva idéer och föreställningar kan påverka arbetet.

5.2 Yttranden uppifrån leder till oklara budskap

Nedan kommer jag analysera hur olika påtryckningar både internt och externt påverkar närbyråkraterna på länsstyrelsens arbete. Jag identifierade ett tema kring kollektiva föreställningar vilket var att alla respondenter nämnde två stora dilemman, EU och regeringen ville underlätta tillstånden för grön energi och göra de snabbare, samtidigt har Sverige fått kritik av FN hur samerna har behandlats (Ahonen-Jonnarth et al. 2023). Tjänstemännen svarade att de fann det svårt att förstå hur tillståndstiden ska minskas samtidigt som det nuvarande miljöskyddet ska bibehållas och att ta hänsyn till FN:s kritik. Respondenterna berättade att det inte påverkade själva arbetet utan att det främst bidrog till en frustration över att de kände sig missförstådda av politiker.

Ja du, avvägningarna är ju inte lätta. Det blir bara svårare och svårare, inom politiken vill man ha förnyelsebar energi. Vi har ingen vägledning uppifrån om renskötseln, det finns inga lätta avvägningar där heller om hur man ska göra i förhållande till förnyelsebar energi och vindkraft. Men att det blir en påverkan på renskötseln det finns det ju forskning på. Men förnyelsebart det trycker de på mycket att det är viktigt. Just det här hur man tar fram underlaget för att få det så neutralt som möjligt men ändå få det så rikt, så att man har ett bra beslutsunderlag. - Respondent 2

Forskningen beskriver att närbyråkrater har ett stort handlingsutrymme vilket gör att de kan bli influerade av attityder gentemot vissa mål och organisationsuppdrag (Lipsky 1980). Därav försöker organisationer ofta skapa en kultur av liknande värderingar kring huvudmålen och hur man bäst uppnår de. Detta menar Keiser (2010) kan skapa ett spelrum för närbyråkraterna där de kan välja att prioritera olika mål när organisationen har flera eller motsägelsefulla mål. Denna studie kom fram till att tjänstemännen fick påtryckningar både från politiskt och organisatoriskt håll från länsstyrelsen och kommuner. Utifrån svaren verkar respondenterna inte påverkades nämnvärt. Flera vittnade att det var viktigast att få fram ett bra beslutsunderlag där alla relevanta och berörda perspektiv inkluderas. Där samebyarnas involvering var en viktig del av underlaget samt för att underlätta och effektivisera handläggningen. Vilket visar att tjänstemännen upplever en stark kultur som bidrar med värderingar och tillvägagångsätt. Det innebär också att studiens närbyråkrater inte väljer mellan olika mål och delmål som inte är i linje med länsstyrelsens uppdrag. Något som flera av respondenterna vittnade om var att miljöenheten på länsstyrelsen fått en nedskärning i budgeten. Budgetnedskärningar brukar vara en taktik för politikerna att förmedla deras intention och riktning av policyimplementering.

Med tanke på att det [tillståndsprövningen för vindkraft] också ska gå fortare och öka miljöskyddet, men ändå skars budgeten ned. Vi har löst det för nu, men om det fortsätter i den takt de har lovat så finns det en risk att det blir.... Vi lämnar det osagt för nu men det är väl den känslan generellt på miljösidan. Det är det som är problemet men de [politikerna] vill att det ska gå snabbare, vi hoppas att det snart inser sitt misstag och rättar upp det för oss i iallafall - Respondent 3

Tjänstemännen på miljöenheten av Länsstyrelsen Västerbotten berättade att de trots nedskärningarna hade löst det så att miljöarbetet kan fortsätta på samma sätt. Dock fanns den en antydning om att om nedskärningarna fortsätter kan de inte garantera att miljöskyddet kan bibehållas. Keiser (2010) skriver att organisationer försöker skapa enhetliga värderingar för att få tjänstemännen att arbeta mot samma organisationsmål. Vilket också kan urskiljas från respondenterna då alla beskriver att de trots nedskärningar har en stark tilltro till hur arbetet på länsstyrelsen fungerar och fortsätter arbeta för att processen med tillstånd ska vara så omfattande och noggrann som möjligt.

Enligt Meyers & Vorsanger (2003) har politiker och närbyråkrater olika idéer om hur en policy ska utföras. Författarna beskriver att närbyråkrater stävar efter att uppfylla mål men är oförmögna att göra det då målet och resurserna inte matchar kravet. Vilket bekräftas av respondenternas reaktion till budgetminskningen. Samtidigt som det också fanns en målsättning att skynda på ärendena och bevara miljöskyddet. Trots de målsättningarna minskade bidraget till miljöenheten som har uppdrag att kontrollera miljöpåverkan. Det dilemmat fann respondenterna nästintill omöjligt. Meyers & Vorsanger (2003) skriver att en lösning vore att det öppnades upp en dialog mellan politiker och tjänstemännen över disharmonin mellan policyintentionerna och den faktiska kapaciteten hos närbyråkraterna. Vilket också tjänstemännen beskrev skulle vara en lösning. För att det ska uppfyllas behövs det också bedrivs mer forskning på närbyråkraterna, för att förklara divergensen mellan formella mål och hur förvaltningen faktiskt ser ut. Så att politikerna inte sätter mål som är omöjliga för närbyråkraterna att uppnå, vilket kan leda till frustration och stress.

5.3 Var kommer kunskapen ifrån?

Ett sammanhängande tema inom länsstyrelsen är att de arbetar tätt med flera kollegor inom olika fält för att hjälpas åt med fallen. Det var sällan de tog beslut själva och en av anledningarna till detta hävdade respondenterna var att avvägningarna var svåra. Nästan alla ärenden kring vindkraft inom Västerbotten län inkluderades rennärningen alltid på något vis. När en respondent fick frågan hur hen hanterade särskilt svåra fall svarade hen så här:

Väldigt sällan är det självklart. Man resonerar tillsammans när det är svåra frågor. Sedan jämförs fallet utifrån praxis och hur det har bedömts tidigare. Alla fall har sina svårigheter, så jag kan inte nämna något som är extra svårt. – Respondent 2

Inom länsstyrelsen arbetade närbyråkraterna nära med kollegor för att diskutera med varandra och få perspektiv och kunskap som kunde underlätta avvägningarna. Respondenterna berättade att de oftast kom fram till samma beslut tillsammans. Utbytet från kunskapsresurserna kan förutom de jag beskrivit, dela strategier och råd. Resurserna i sin tur hjälper närbyråkraterna att lära sig arbetsroller, principer och normativa föreställningar inom rollerna. Här genom denna kunskap kan bra strategier definieras och uppmuntras (Hill 2003). Det var svårt att undersöka exakt hur kunskapsresurserna påverkade men slutsatsen att de kom fram till liknande beslut visar att det finns en viss kultur på länsstyrelsen. Länsstyrelsen motverkade denna interna kollektiva bild genom att skicka ärendet på remiss så att även externa aktörer fick ta del. En respondent berättade vilka olika resurser hen tog hjälp av under arbetets gång.

När vi har ett ineliggande falla har vi en handläggare med miljöbakgrund, alltså någon typ av miljöutbildning, en sakkunnig oftast en senior som har jobbat längre och jag då. Primärt är det vi tre som pratar med varandra. Vi har fler vindkraftshandläggare, fler sakkunniga, sen har vi kunskap i huset som kommer ut i länsstyrelseyttranden. Där vi kan få input från länsstyrelsen och även andra myndigheter såklart. -Respondent 1

Det jag kunde urskilja var att alla var måna om att utföra deras uppdrag genom att rådfråga alla relevanta aktörer. Beroende på vilken kunskapsresurs som används ger det också olika råd vilket ökar spelrummet för tolkning av policy. Enligt Hill (2003) går närbyråkrater främst till interna resurser när de behöver rådgivning, således deras kollegor vilket kan skapa en kollektiv bild. Det Hill (2003) beskriver skulle potentiellt leda till en ekokammare där likasinnade åsikter upprepas och därmed förstärks eftersom det inte kommer upp argument eller ståndpunkter som utmanar deras världsbild Boutyline & Willer (2017). Då alla respondenter kände en stor tilltro till organisationen finns det en risk att likasinnade åsikter framhävs och sällan ifrågasätts. Det skulle också leda till att länsstyrelsen inte ser sig själva som ett problem och därmed har svårt för kritik. Det får mig fundera på hur det hanterar förändringar i lagen eller om det sker nedskärningar som påverkar deras arbetssätt. Något jag kommer att diskutera nedan. Enligt Länsstyrelsen Västerbotten förhindras ekokammare i och med att ansökningarna skickades på remiss inom Länsstyrelsen, skickades även underlaget ut till relevanta medborgare, myndigheter, etcetera. Det leder till att alla dessa aktörer får yttra sig i ärendet som också kommer att förmedlas till prövningen av ärendet. Sedan är det upp till MPD att göra ett beslut av alla yrkanden och väga de mot varandra.

Frågan är hur många som faktiskt yttrar sig när de får en remiss. Länsstyrelsen hävdar att alla har chans att påverka underlaget om de vill. När frågan om olika förutsättningar mellan en sameby och ett bolag svarade en respondent så här:

Möjligheten har de [samebyn], de kan alltid komma in med yttranden. Sen är det klart att ett bolag med jurister och som är inne i en process de har ju liksom anställda för det. Det här är ju en sidoaktivitet för samebyn eller vad man ska säga, renskötseln är ju deras huvudsakliga sysselsättning. Det kan ju skilja från sameby till sameby om de väljer att ta hjälp av jurister eller bara yttrar sig själva. Det är olika. Men möjligheten har de alltid att lämna in synpunkter rent juridiskt. - Respondent 2

Så sammanfattningsvis påverkar kunskapsresurser hur de arbetar med miljöbalken, men det går inte att besvara hur dessa påverkar implementering i detalj baserat på denna intervjustudie. Enligt Hill (2003) utfördes policyn sämre om tjänstemännen inte rådfrågade eller utnyttjade sina kunskapsresurser.

6. Slutsats

Hur tillämpar tjänstemän policy i ansöknings- och prövningsprocessen för vindkraft? Slutsats policyförståelse

I min analys kom jag fram till att tjänstemännen på Länsstyrelsen har starka interna mål och tillvägagångssättet vilket i sin tur kan blockera påtryckningar utifrån. En anledning är för att handläggarna ska ta liknande beslut, och skapa en enhetlig arbetsgång. Detta gör också att trots att miljöbalken är otydlig i hur den ska appliceras på rennaringen och prövningar begränsas tjänstemännens autonomi av interna procedurer. Enligt Lipsky (1980) skapar tjänstemän strategier och förenklingar inom områden där implementeringen av policy är otydlig. Närbyråkraternas strategier påverkar i sin tur implementeringen. Detta anser jag kan potentiellt bidra till att särskilja implementeringen av policyn från andra länsstyrelser. När MB tolkas kan det leda till divergens om alla länsstyrelser har egna personliga riktlinjer. Något som skulle behöva undersökas ytterligare är att jämföra vägledningar och arbetssätt mellan länsstyrelser i hur de arbetar med riksintressen och prövningar mot MB.

Utöver detta går deras arbete och ansökningar igenom flera instanser vilket försvårar för enskilda närbyråkrater att gå emot den officiella policyn eller sträva mot andra konfliktande delmål. Närbyråkrater har en frihet att agera om auktoriteten delegeras till lägre nivå-tjänstemän som övervakas av chefer (Brewer 2005). Friheten att agera hos närbyråkrater har också påvisats påverkas av interna procedurer som regler kring hur de ska arbeta samt när det finns en form av övervakning, exempelvis dokument som delas med överordnande (Sevä 2015). Då Länsstyrelsen arbetar tätt ihop med varandra på olika nivåer övervakar de på ett sätt varandra, vilket också bidrar till att alla vill göra ett ”bra” jobb.

Brewer (2005) kom också fram till att offentlig förvaltning har en tendens att dra in budget och skära ned på personal, vilket enligt honom kan få konsekvenser. Författaren argumenterar att det kan leda till att chefer och platschefer kan dras in vilket enligt honom kan påverka prestandan i arbetet. Denna uppsats har inte kunnat undersöka exakt vilken roll platscheferna har för handläggarna, men det verkar finnas en tydlig dialog och relation mellan dessa, speciellt i att styra och uppmuntra

de anställda. Mer forskning kring hur chefer på länsstyrelsen påverkar arbetets kvalitet och tjänstemännen behövs.

Vilka kunskapsresurser använder tjänstemän när avvägningar mellan markanvändning ska göras?

Alla höll med att det var viktigt med så mycket underlag som möjligt för att se till att många perspektiv kom med i ansöknings- och prövningsprocessen. Hill (2003) och Sevä (2015) har kommit fram till att närbyråkrater som tog stöd av kunskapsresurserna implementerade policyn till högre grad och därmed gjorde ett bättre jobb. Det kan inte bekräftas i denna studie då ingen av respondenterna arbetade fram ett beslut eller beredning ensam. Det var självklart att diskutera tillsammans med kollegor och därför gick det inte att jämföra hur det såg ut när tjänstemännen inte använde sig av kunskapsresurser. Något som skulle kunna göras i framtida projekt är att undersöka till vilka instanser de olika tjänstemännen går till när de behöver stöd. Samt för att undersöka vilka aktörers yrkanden som väger tyngst och därmed har en större påverkan på den slutgiltiga implementeringen. Mer forskning hade behövts för att reda på hur mycket den slutgiltiga bedömningen påverkas av aktörerna

Hur arbetar tjänstemän med saklighet och kunskap i ansöknings- och prövningsprocessen av vindkraft där det finns riksintresse för rennärning och vindkraft?

Inom länsstyrelsen arbetar de mycket med kunskap och särskilt då expertkunskap. Under arbetets gång utvärderas också tidigare fall för att ta reda på hur det kan appliceras på den nuvarande prövningen. Även nya lagar undersöks och diskuteras för att ta reda på varför de finns. Detta fynd kring närbyråkraternas beteende och miljö går i linje med tidigare forskning som beskriver att närbyråkrater generellt arbetar mot att uppfylla policymål och förändringar inom policyn (May & Winter 2009). De jag identifierade som mest komplext var avvägningarna mellan intressen. Det var också i villkoren jag kunde se att närbyråkraterna var en sorts övervakare som såg till att bolagen skötte sig och följde villkoren. Utifrån analysen dök det upp en fråga huruvida samebyar som inte har samma tid och resurser som ett bolag, hur är deras möjlighet till att göra ett starkt yrkande. Hur tar närbyråkraten in den ”ojämlikhet” i bedömningen. Därför är det viktigt att undersöka hur informationen behandlas när närbyråkraterna handlägger. En faktor som kan minska att närbyråkraternas egna värderingar är kunskap om policyn och en tydlig förvaltningsmiljö May & Winter (2009). Därtill bekräftas det också i denna undersökning, då alla tillfrågade var måna om att ta vara på all kunskap om fanns runtomkring för att få in så mycket perspektiv och kunskap i det slutgiltiga beslutet för att sedan med hjälp av interna procedurer göra en saklig avvägning.

Sammanfattningsvis har länsstyrelsen en egen vägledning som ger närbyråkraterna en tydlig struktur. Trots det är det fortfarande svåra avvägningar. Etableringarna kommer fortsätta att öka, då behövs det mer insikt och förståelse för hur närbyråkraterna på länsstyrelsen arbetar och tar beslut. Politiker, aktörer och myndigheter behöver också ha en tydlig kommunikation vad som vill uppnås och huruvida en budgetnedskärning eller policyändring är rimlig. För att vi ska lyckas med den gröna omställningen och hantera den kritik Sverige fått av FN behöver man se över hur omfattande miljöarbetet ska vara i ansöknings- och tillståndprocesserna eller om man ska fortsätta skära på miljöbudgeten. Annars behöver vi fråga oss själva vad vi är villiga att betala för grön energi.

Referenser

- Ahonen-Jonnarth, U., Elmqvist, Å. & Hjelmlom, M. (2023). Multi-criteria reasoning models for value aggregation in wind power permit application assessment. *Renewable Energy Focus*, 45, 210–219. <https://doi.org/10.1016/j.ref.2023.04.006>
- Bjärstig, T., Mancheva, I., Zachrisson, A., Neumann, W. & Svensson, J. (2022). Is large-scale wind power a problem, solution, or victim? A frame analysis of the debate in Swedish media. *Energy Research & Social Science*, 83, 102337. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102337>
- Boutyline, A. & Willer, R. (2017). The Social Structure of Political Echo Chambers: Variation in Ideological Homophily in Online Networks. *Political Psychology*, 38 (3), 551–569
- Brewer, G.A. (2005). In the Eye of the Storm: Frontline Supervisors and Federal Agency Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 15 (4), 505–527
- Dannefjord, P. (1999). *Metod och Problem : en inledning till sociologisk analys*. Institutionen för samhällsvetenskap. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:vxu:diva-2276> [2023-05-02]
- Gofen, A. (2013). Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, 473–493. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut037>
- Harboe, T. & Larson, P. (2013). *Grundläggande metod: den samhällsvetenskapliga uppsatsen*. Malmö: Gleerup.
- Hill, H.C. (2003). Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 13 (3), 265–282
- Johnsson, F., Andersson, E. & Alliance for Global Sustainability (red.) (2011). *European energy pathways: pathways to sustainable European energy systems*. Göteborg: Energy Technology, Dept. of Energy and Environment, Chalmers.
- Keiser, L.R. (2010). Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review*, 70 (2), 247–257. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02131.x>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun - 9789144101675*. 3. uppl. Studentlitteratur AB. <https://www.studentlitteratur.se/kurslitteratur/forskningsmetodik-och-vetenskapsteori/kvalitativ-metod/den-kvalitativa-forskningsintervjun> [2023-05-04]
- Kørnøv, L., Zhang, J. & Christensen, P. (2014). The influence of street level bureaucracy on the implementation of Strategic Environmental Assessment. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58, 1–18. <https://doi.org/10.1080/09640568.2013.873711>

- Larsen, R.K., Skarin, A., Stinnerbom, M., Vannar, J., Alam, M., Kuhmunen, M., Lawrence, R., Nygård, J., Raitio, K., Sandström, P., Sandström, S., Stinnerbom, J., Wik-Karlsson, J. & Österlin, C. (2020). Omtvistade landskap- Navigering mellan konkurrerande markanvändning och kumulativa effekter.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713> [2023-04-25]
- Länsstyrelsen Jämtland (u.å.). *Prövning av miljöfarlig verksamhet*. [text]. <https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/miljo-och-vatten/miljofarlig-verksamhet/provning-av-miljofarlig-verksamhet.html> [2023-05-11]
- Länsstyrelsen Västerbotten (u.å.). *Vårt uppdrag*. [text]. <https://www.lansstyrelsen.se/vasterbotten/om-oss/om-lansstyrelsen-i-vasterbottens-land/vart-uppdrag.html> [2023-05-30]
- May, P.J. & Winter, S.C. (2009). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (3), 453–476. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum030>
- Meyers, M.K. & Vorsanger, S. (2003). Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. *Handbook of Public Administration*, 245–255. <https://doi.org/10.4135/9780857020970.n13>
- Nielsen, V.L. (2006). Are Street-Level Bureaucrats Compelled or Enticed to Cope? *Public Administration*, 84 (4), 861–889. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00616.x>
- Sametinget (2019). Sametingets syn på VINDKRAFT I SÅPMI.
- Sevä, M. (2015). The decisive role of street-level bureaucrats in environmental management. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:ltu:diva-17436> [2023-05-02]
- Solbär, L., Marciano, P. & Pettersson, M. (2019). Land-use planning and designated national interests in Sweden: arctic perspectives on landscape multifunctionality. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62 (12), 2145–2165. <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1535430>
- Söderholm, P. & Pettersson, M. (2011). Offshore wind power policy and planning in Sweden. *Energy Policy*, 39 (2), 518–525. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2010.05.065>
- Vallberg Roth, A.-C. (2023). Abduktiv analys i samverkansforskning – fokus på didaktiska modeller i förskola. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 27 (4), 157–179. <https://doi.org/10.15626/pfs27.04.09>
- Vikgren, D. (2013). *Skogen Malmen Vattenkraften*. Black Island Books. [2023-06-02]

Bilagor

Bilaga 1

Definitionen av en stor vindkraftsanläggning

Definitionen av en stor anläggning har sin grund i 21 kap. 13–14 §§ miljöprövningsförordningen (tillståndsplikt B och verksamhetskod B 40.90 eller B 40.95). En stor anläggning är tillståndspliktig enligt 9 kap. miljöbalken.

- Tillståndsplikt B och verksamhetskod 40.90 gäller för verksamhet med två eller fler vindkraftverk som står tillsammans (gruppstation) och vart och ett av vindkraftverken inklusive rotorblad är högre än 150 meter
- ett vindkraftverk som inklusive rotorblad är högre än 150 meter och står tillsammans med en sådan gruppstation som avses i 1, eller
- ett vindkraftverk som inklusive rotorblad är högre än 150 meter och står tillsammans med ett annat sådant vindkraftverk, om verksamheten påbörjas efter att verksamheten med det andra vindkraftverket påbörjades.

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 40.95 gäller för verksamhet med

- sju eller fler vindkraftverk som står tillsammans (gruppstation) och vart och ett av vindkraftverken inklusive rotorblad är högre än 120 meter
- ett vindkraftverk som inklusive rotorblad är högre än 120 meter och står tillsammans med en sådan gruppstation som avses i 1, eller
- ett eller fler vindkraftverk som vart och ett inklusive rotorblad är högre än 120 meter och står tillsammans med så många andra sådana vindkraftverk att gruppstationen sammanlagt består av minst sju vindkraftverk, om verksamheten påbörjas efter att verksamheten eller verksamheterna med de andra vindkraftverken påbörjades.

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Även om du inte publicerar fulltexten kommer den arkiveras digitalt. Om fler än en person har skrivit arbetet gäller krysset för samtliga författare. Du hittar en länk till SLU:s publiceringsavtal på den här sidan:

- <https://libanswers.slu.se/sv/faq/228316>.

JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.