



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och
lantbruksvetenskap

Länsstyrelsen som grindvakt

– En studie av två länsstyrelsers handläggning av
landsbygdsprogrammets projektstöd

The County Administrative Board as a gatekeeper

– A study of two County Administrative Boards processing of the
Rural Development Programs project support

Emilia Eneman

Länsstyrelsen som grindvakt - En studie av två länsstyrelasers handläggning av landsbygdsprogrammets projektstöd

The County Administrative Board as a gatekeeper

- A study of two County Administrative Boards processing of the Rural Development Programs project support

Emilia Eneman

Handledare: Kjell Hansen, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land

Examinator: Yvonne Gunnarsdotter, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land

Omfattning: 15 hp

Nivå och fördjupning: Grundnivå, G2F

Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

Kurskod: EX0523

Program/utbildning: Agronomprogrammet i landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Utgivningsår: 2012

Serietitel: nr:

ISSN:

ISBN:

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: Grindvakt, Klientorientering, Regelorientering, Livsvärld, System

**Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences**

Fakulteten för naturresurser och lantbruksvetenskap
Institutionen för stad och land
Avdelningen för landsbygdsutveckling

Sammanfattning

Den här studien beskriver skillnader i handläggningen av landsbygdsprogrammets projektstöd på två av Sveriges länsstyrelser.

Förvaltningarna representeras av Kalmar län som delat ut relativt lite projektstöd och Gävleborg som delat ut betydligt fler projektstöd. Utifrån handläggrollen presenteras skillnader i handläggningen av projektstöd inom axel 3 i landsbygdsprogrammet 2007-2013.

Utifrån två teoretiska perspektiv har skillnader i rollen som handläggare men också förvaltningarnas övergripande organisationskulturer belysts. Jag har beskrivit skillnader i handläggrollen med hjälp av Michael Lipskys teori kring *gräsrotsbyråkrater som klient- eller regelorienterade*. Jag har också visat att det råder olika organisationskulturer på länsstyrelserna som en konflikt mellan *livsvärld och system* med hänvisning till Jürgen Habermas.

Abstract

The aim of this study is to describe differences between two Swedish Administrative Boards, in the processing of project support in the Rural Development Program 2007-2013.

One administration is represented by many approved project supports and the other one with less number of approved supports. From the perspective of a street-level bureaucrat, differences will be enlightened within the processing of project support.

With Michael Lipsky's theory about *street-level bureaucrats*, the study will show in what way the bureaucrats are unlike in their role as street-level bureaucrats. In addition to this Jürgen Habermas theory about *lifeworld and system* will be used to describe different organisation cultures in the Administrative Boards. With these two theories I explain some reasons to the variations in approved project support, between the two Swedish Administrative Boards.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Abstract	2
1. Inledning	4
Landsbygdsprogrammet och projektstöden.....	4
1.3 Metod	5
1.4 Syfte och frågeställning.....	7
1.5 Teoretiska perspektiv	7
Konflikt kring gräsrotsbyråkraternas handlingsfrihet?.....	7
Konflikt mellan två olika typer av rationalitet?	9
2. En konflikt kring handlingsfrihet	10
Kommunikation mellan stödmottagare och handläggare	10
Problemlösning.....	14
Organiseringen kring handläggning av projektstöd	15
3. En konflikt mellan livsvärld och system.....	19
Antal utdelade stöd mellan åren 2007-2012.....	20
Nu och då - skillnader i ärendehantering.....	21
Jordbruksverket vs Länsstyrelsen.....	24
Strategier	28
Fördelar och nackdelar med de olika strukturerna	32
4. Avslutning.....	34
Referenslista.....	35

1. Inledning

”Är ni flera som vill engagera er tillsammans för att utveckla er hembygd? Ni kanske vill satsa på turism eller utveckla samarbetet i er by? Då kan ni söka projektstöd. Projektstödet kan göra det lättare för er att utveckla er idé i ett projekt.”

Jordbruksverket

Så skriver Jordbruksverket på sin hemsida om de projektstöd som finns att söka i landsbygdsprogrammet inom axel 3 *Diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden*. Det låter som guld och gröna skogar, vad som krävs är en idé och att några personer går samman för att sen söka stödet. Hur många projekt är det då av de sökande som beviljas projektstöd? Enligt statistik från jordbruksverket varierar sig antalet utdelade stöd mellan länen i Sverige. Under programperioden 2007- 2013 har det hittills delats ut 217 projektstöd i Gävleborg medan det i Kalmar delats ut 64 projektstöd. Hur kommer det sig antalet utdelade projektstöd skiljer sig mellan de olika länen?

Landsbygdsprogrammet och projektstöden

Landsbygdsprogrammet är till för att skapa möjligheter på landsbygden. Invånarna på landsbygden ska med hjälp av programmets stöd kunna förbättra förhållandena i regionen. Med andra ord är landsbygdsprogrammet till för att invånarna ska resonera kring idéer och förbättringar som kan genomföras i regionen. Projektstöden ska fungera utifrån ett nerifrån – upp perspektiv, där invånarna får vara med och bestämma vilka förändringar som ska ske i regionen. Projekten levererar en idé som de sedan genomför med ett ekonomiskt bidrag från projektstödet. Länsstyrelsens roll är sedan att handlägga deras projektplan, för att se att den uppfyller kraven för projektstöd inom landsbygdsprogrammet. Stöden handläggs i två steg, först i form av en ansökan om projektstöd sedan som en ansökan om utbetalning av projektstöd. Jordbruksverket, som har ansvaret för implementeringen av programmet, har skapat en handläggningsrutin för handläggarna på

Länsstyrelsen. I denna rutin finns föreskrifter som reglerar hur handläggningen ska gå till. Handläggningsrutinen är till för att hanteringen av projektstöd utförs på samma sätt oavsett myndighet. (Jordbruksverket 2012) Syftet med rutinen liknar Max Webers kriterier för en välfungerande byråkrati. Dessa kriterier handlar bland annat om att myndighetsutövningen ska vara opartisk och generell, det ska därför inte spela någon roll var i landet projektet ska utföras. (Gerth & Mills 1946)

Med tanke på att Jordbruksverket utarbetat denna handläggningsrutin, borde all handläggning ske på samma sätt och antalet beviljade projektstöd borde rimligtvis ligga på samma nivå i alla Sveriges län. Dock är detta inte fallet, antalet utdelade projektstöd skiljer sig men frågan är om handläggningen gör det? I texten kommer därför handläggning i två regioner med stora skillnader i projektstöd undersökas.

1.3 Metod

Den här studien bygger på eget insamlat material i form av intervjuer med fyra tjänstemän på Länsstyrelsen och en tjänsteman på Jordbruksverket.

Jag har valt intervjupersoner som handlägger projektstöd inom axel 3 *diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden* på Länsstyrelsen i Kalmar och Gävleborg. Valet av intervjupersoner gjordes efter att ha pratat med de ansvariga cheferna för landsbygdsenheten i respektive län.

I första hand ville jag bara intervju personer som arbetade som handläggare till projektstöden. Efter att ha genomfört intervjuerna med handläggarna kompletterade jag med en intervju med en tjänsteman på Jordbruksverkets landsbygdsutvecklingsenhet. Anledningen var att förstå Jordbruksverkets roll och betydelse i handläggningsprocessen av landsbygdsprogrammets stöd. Totalt blev det fem intervjuer, varav en genomfördes med två personer samtidigt.

Jag har genomfört intervjuerna på handläggarnas kontor, med undantag av en telefonintervju. Intervjuerna pågick i drygt en timme, förutom telefonintervjun som blev något kortare.

Mina intervjufrågor till handläggarna bestod av fem delar:

- frågor om handlägningsprocessen av projektstöd
- frågor om personernas roll i handlägningsprocessen
- frågor om hur de ställer sig till Jordbruksverket och regelverket
- frågor om hur de löser problem
- frågor om kommunikationen mellan handläggare och projekt.

Intervjuerna har kompletterats med rapporter och dokument som rör landsbygdsprogrammet samt Länsstyrelsens genomförandestrategi, allt för att skapa en bredare bild av det som handläggarna beskriver.

Tre av intervjupersonerna valde att vara anonyma, därför har jag valt att byta ut alla intervjupersoners namn.

För att kunna analysera materialet började jag med att transkribera intervjuerna. Jag tematiserade sedan materialet utifrån vad jag ansett vara upprepade teman i berättelserna. Utifrån teorierna och materialet har tematiseringen förändrats flera gånger, allt för att de ska sammanstråla på bästa sätt. Jag är medveten om att mina intervjuer är kvalitativ data vilket inte är statistiskt representativt. Däremot har intervjuerna som metod skapat djup förståelse för hur handläggningen fungerar på de olika länsstyrelserna. (Kvale & Brinkmann 2009)

1.4 Syfte och frågeställning

Syftet med den här uppsatsen är att förstå skillnaderna i antal utdelade stöd mellan länsstyrelserna i Kalmar och Gävleborgs län.

Jag testar att bygga två teoretiska perspektiv på skillnaderna i länsstyrelsens implementering av stöd. Utifrån de här perspektiven har jag formulerat tre frågeställningar:

- På vilka sätt kan tjänstemännens handläggning ses som en konflikt kring deras handlingsfrihet?
- På vilka sätt kan implementeringen av projektstöd ses som en konflikt mellan livsvärld och system?
- Vad innebär det att länsstyrelserna arbetar efter olika praktiska rutiner?

1.5 Teoretiska perspektiv

För att ta reda på hur länsstyrelserna handlägger projektstöden kommer jag att först använda Lipskys begrepp om hur tjänstemän inom den offentliga sektorn förhåller sig till byråkratin. Detta kommer att skapa klarhet i hur handläggaren värderar klienter och regelsystemet i sin handläggarroll. Följaktligen kommer jag att använda detta förhållningssätt, för att visa på hur systemet kommunicerar med livsvärlden i förvaltningen. Således sätts handläggarrollen i relation till den kultur den arbetar i. På så sätt hoppas jag kunna se handläggningen ur ett holistiskt perspektiv. Kulturen kommer att kartläggas med Habermas tes om det moderna samhällets felsteg, med andra ord systemets kolonisation av livsvärlden.

Konflikt kring gräsrotsbyråkraternas handlingsfrihet?

Studier om handläggarrollen på offentliga förvaltningar har gjorts på bland annat handläggning av den svenska sjukförsäkringen (Stensöta 2006). Dessa har visat på att det finns regionala skillnader i ohälsotal i Sverige och har

använt bland annat Michael Lipskys (1980) teorier om gräsrotsbyråkraters handlingsfrihet. Gräsrotsbyråkrater används för att beskriva tjänstemän i den offentliga sektorn som dagligen möter klienter. Helena Stensöta (2006) visar på att tjänstemännen har olika förhållningssätt när de handlägger som präglas av att vara antingen *regelorienterade* eller *klientorienterade*. I studierna om sjukförsäkringen har det också tittats närmare på handläggaren som *grindvakt* (Arrelöv et.al. 2006). Ordet grindvakt använder Lipsky(1980) för att beskriva gräsrotsbyråkrater som har ansvar för att resurser används rättvist och ändamålsenligt. Med andra ord den som har till uppgift att se till att stöd och ersättning utbetalas till rätt person. Vilken typ av grindvakt de är uttrycks i den orientering de har, tjänstemännen kan ha ett klientorienterat eller ett regelorienterat förhållningssätt.

För att undersöka huruvida handläggarna på Länsstyrelsen är klient- eller regelorienterade i deras roll som grindvakt kommer jag att använda Michael Lipskys teorier om gräsrotsbyråkraters handlingsfrihet. (Lipsky 1980) Lipsky menar att tjänstemän inom den offentliga sektorn, som dagligen möter klienter har ett visst handlingsutrymme. I detta handlingsutrymme skapas olika rutiner som uttrycker tjänstemannens förhållningssätt. Därför kommer jag undersöka vilket förhållningssätt som råder bland handläggarna. Förhållningssättet representeras av att gräsrotsbyråkraten antingen är klientorienterad eller regelorienterad. Således vill jag se hur orienteringen kan förklaras men också på vilket sätt denna kan tänkas påverka regionala skillnader i antal utdelade stöd.

Genom att använda Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater kommer denna uppsats analysera rollen handläggarna på Länsstyrelsen bidrar med i landsbygdsprogrammet.

Konflikt mellan två olika typer av rationalitet?

Ett sätt att förstå skillnaderna i antal utdelade stöd på Länsstyrelsen är att se handläggarna som en del i ett stort system som styrs av en rationalitet. På så sätt kopplar jag samman handläggjarrollen med Lipskys klient- och regelorienterade förnuft med Länsstyrelsen som förvaltning.

Sociologen Jürgen Habermas menade att det moderna samhället är resultatet av en rationaliseringsprocess av vardagslivet. Han beskrev att det moderna samhället utvecklats i två delar det vill säga från livsvärld och system.

Vilken rationalitet som råder avgörs av hur livsvärld och system integreras och reproduceras. (Månsson 2007:328)

Livsvärlden domineras av en kommunikativ rationalitet med ömsesidig förståelse som också är grunden för interaktion mellan individer. I systemet råder en instrumentell målrationalitet med sakliga och anonyma relationer. Den instrumentella rationaliteten liknar byråkratisering i det att den handlar om att finna effektiva medel för att uppnå mål som implementering av lagar och regler.

Habermas utvecklade Max Weber teori om den instrumentella rationaliteten. Weber varnade för att det moderna samhället skulle leda till att människor riskerade att hamna i en ”järnbur av lagar och förordningar” eftersom relationerna skulle bli sakliga och anonyma (Outhwaite 1996:14). Weber hade enligt Habermas belyst en instrumentell rationalitet där människan hade minimala möjligheter att påverka byråkratiseringen (Månsson 2007:328). Habermas framställde istället två typer av rationalisering, den kommunikativa och den instrumentella. Den kommunikativa rationaliteten var den som var den ömsesidiga förståelsen som ledde till interaktion mellan individer. Med den kommunikativa förnuftet ökade människans möjligheter att påverka byråkratiseringen. (Månsson 2007:309)

Sammantaget ser Habermas att det skett ett problem i rationaliseringsprocessen när det instrumentella förnuftet alltmer genomsyrar livsvärlden (Månsson 2007:328). Habermas beskriver denna process som moderniseringens felsteg och menar att systemet koloniserat livsvärlden. (Outhwaite 1996:295)

2. En konflikt kring handlingsfrihet

Detta kapitel beskriver hur handläggarna uppfattar sina roller som tjänstemän. Utgångspunkten är att reda ut vilken typ av inställning de har i rollen som det Lipsky(1980) kallar grindvakt.

Kommunikation mellan stödmottagare och handläggare

Jordbruksverkets har skapat en handlingsrutin som handläggarna ska följa. Denna lämnar dock visst handlingsutrymme till handläggarna. Hur kontakten till stödmottagarna utformas är en del i denna handlingsfrihet. Gräsrotsbyråkratens tankar och värderingar till stödmottagarna uttrycker en hel del om hur de ser på handläggarrollen. Lipsky myntade två typer av handläggarroller, klient- eller regelorienterad. Lipsky menade att tjänstemän som dagligen kommer i kontakt med klienter har ett handlingsutrymme där de kan dela ut eller neka ekonomiskt stöd och på så sätt ge uttryck för en viss typ av orientering.(Lipsky 1980, kap 11).

För att få svar på vilken inställning handläggarna har till projekten ställdes frågor om hur kontakten mellan dem ser ut men också på vilket sätt de hjälper projekten.

När det gäller kontakten svarade Lena i Kalmar att projekten själva väljer vilken typ av kontakt de vill ha med henne. Hon föredrar däremot att ha all kontakt på papper för att uppfylla de formella kraven men också för att själv ha kontroll på all korrespondens.

”Men det mest formella är att man skickar ett brev och skriver, ”de här sakerna behöver vi ha kompletterade”. Det är lättare att ha det på ett papper, både för en själv men också för projekten. För då kan man pricka av punkterna. ”

Lena – Kalmar

Vidare i intervjun förklarar Lena hur hon hjälper projekten med ansökningar. Hon beskriver att hon inte hjälper dem för mycket och brukar ge vaga svar till hjälp. Samtidigt är hon medveten om att projekten är osäkra i sitt skrivande till myndigheter.

”Ja, alltså man kan ju inte hjälpa dem så att man skriver det. Men man kan hjälpa projekten och tala om att ”skriv det du säger nu, för det framgår inte här” och framförallt många är ju... ja, de tycker inte att de kan skriva och är inte vana att skriva till myndigheter. ”

Lena – Kalmar

Lena är noga med att bocka av att ansökan uppfyller alla formella krav för projektstöd. Hon är försiktig med att hjälpa projekten för mycket med ansökningarna när de ber om hjälp. Hon överlämnar istället ansvaret att förstå vad som ska finnas med i ansökan, till projekten genom sina svävande tolkningsfria svar som ”skriv ner det du säger nu, för det framgår inte här”. Lena ger inga antydningar i sina svar att hon efterfrågar kompletteringar eller att hon skulle jaga projekten på saknade uppgifter. Hon är istället tydlig med att hennes roll är att kontrollera att projekten följer regelverket, uppfylls inte kraven får därför projekten inte stöd.

I Gävleborg berättar Hans att han tycker det är viktigt med snabba besked till projekten. Om något i en ansökan behöver kompletteras eller att projekten kommer nekas stöd ringer han upp och pratar med dem. Hans påpekar att de i Gävleborg försöker komma med raska besked till de sökande. Han beskriver också en ömsesidig kontakt, där projekten kan ställa

samma krav på honom som han ställer på dem när det kommer in en ansökan.

”Vi har ett krav på oss när det kommer in en formell ansökan och då kan vi också börja ställa krav på dem ”ni måste komplettera med det och det” och då är det direkt. (...)Så vi försöker liksom komma till de sökande med ganska raskt besked”

Hans – Gävleborg

Hans visar på en hjälpsamhet i sitt sätt att arbeta med stödmottagarna genom att ge snabba svar. Han betonar att de både försöker ge snabba besked och efterfråga kompletteringar från projekten. Han tycker också att de har en nära relation med projekten. Hans vill bidra projekten med hjälp på bästa sätt och ger därför direkta svar på hur de ska formulera sig i ansökan.

”Många skickar mail också om projekt, planer och idéer så får man lite mer grepp om vad det är. Så att då kan man säga ”det där kanske inte ni ska ha med och så där” ”ni kanske ska trycka lite mer på den där grejen”. Så att det är lite små tips så där. ”

Hans - Gävleborg

Det Hans beskriver tyder på en förståelse till att projekten inte är vana att skriva och därför säger han åt dem är ”att inte skriva så utan såhär” vilket gör det lättare för klienterna att förstå vilket fokus ansökan ska ha.

Även Hans medarbetare Agneta verkar ha förståelse för att projekten är ovana att skriva ansökningar. Hon hjälper projekten med ansökningarna genom att kontakta dem när kompletteringar behövs. På så sätt underlättar Agneta för projekten samtidigt som hon inte behöver göra avdrag när de inte uppfyllt det reglerna kräver.

”Nää, det är väl så att 98 %, kan jag väl säga, av ansökningar är fel. Så det handlar om att begära kompletteringar hela tiden. (...) jag brukar försöka hjälpa dem att komma ihåg kompletteringar istället för att jag ska slippa att göra avdrag.”

Agneta - Gävleborg

Gävleborg och Kalmar hjälper projekten med ansökningarna men på olika sätt. Hans sätt att ge tips på vad de ska fokusera på och inte ha med i ansökan gör att projekten får en uppfattning om vilken inriktning de ska ha. Han ställer också ett ömsesidigt krav på sig själv och projektet, när ansökan registrerats på Länsstyrelsen.

Agneta jagar uppgifter som ska kompletteras genom att begära och påminna projekten om dessa, så att ansökningen ska innehålla det regelsystemet behöver. Både Agneta och Hans inställning och handlingar vilket pekar på att de ser på sin roll som handläggare utifrån ett klientorienterat perspektiv där projekten står i centrum. Lipsky menar att en klientorienterad tjänsteman befinner sig närmare klienten det vill säga projektet i det här fallet. (Lipsky 1980)

Lenas sätt att vara försiktig med att hjälpa projekten för mycket pekar på att hon är mån om att inte begå ett fel i regelsystemet. Hon verkar vara rädd för att begå ett tjänstefel, på så sätt att hon undviker att hamna i en situation där hon riskerar att göra fel. Lena tycks se sin roll som tjänsteman i att granska ansökan inte hjälpa klienterna, kanske är det därför hon undviker att hjälpa projekten så pass mycket. Hennes rutin att bedöma ansökan efter alla regler och det faktum att hon berättar om vad hon inte får göra i rollen som tjänsteman är tecken på att det är centralt för henne att göra rätt enligt regelsystemet. Med Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater skulle Lena anta rollen som grindvakt med fokus på att kontrollera regler. Säkerheten i hennes arbete är centralt och går före att projekten ska få snabba besked. Hennes värderingar tyder på en roll som regelorienterad grindvakt. Där hon pliktstroget granskar projekten vid dörren till stöden. Hennes sätt att kontrollera projekten uppfyller Webers kriterier för byråkrati som innebär

att myndighetsutövningen är opartisk och generell bedömning utefter regelsystemet. (Arrelöv et.al. 2006:480)

Problemlösning

Vilken attityd handläggarna har till regler och projekt kan också ses i sättet de löser problem.

Lena och Mats betonar att de tar upp sina problem på handläggarmötena som hålls en gång i veckan. Lena diskuterar först sina problem på ett handläggarmöte för att sedan gå vidare för att lösa problemet. Hon beskriver en process av flera steg för att lösa ett problem. Således berättar hon att det är chefens ord som väger tyngst när det gäller beviljande av projekt.

”Vi har handläggarmöten varje vecka där vi tar upp sånt som kommer upp, problem eller ärenden. Så det är första steget sen kan man gå vidare. ”

Lena – Kalmar

I det Lena beskriver uttrycks åter ett regelorienterat förhållningssätt. Det faktum att chefen har en så pass viktig roll i hennes berättelse antyder att hon vill inte vill riskera lojaliteten med sina överordnade. Därför använder Lena sig av rutiner med olika steg för att vara säker på att det hon gör är rätt enligt regelverket. Lipsky (1980: kap 11) menade att en gräsrotsbyråkrat som dagligen kommer i kontakt med klienter har stor möjlighet att påverka klienternas liv och ofta identifierar sig med klienternas behov snarare än förvaltningens regler. Vilket skulle forma ett nerifrån- upp perspektiv där projekten prioriteras. Det är inte fallet med Lena, som måste rådgöra med sin chef eftersom dennes ord väger tyngst. Hennes svar är ett tecken på det råder en regelorienterad byråkratisk kultur i Kalmar.

I Gävleborg svarar Hans och Agneta något annorlunda på frågan om problemlösning. Agneta och Hans beskriver en öppenhet där de tillsammans, med varandra, diskuterar fram en lösning. De nämner inte

heller några handläggarmöten i sina svar. Det finns inga direkta rutiner eller ”steg” som Lena uttrycker det.

”Vi sätter oss ner tillsammans och diskuterar igenom svårigheter. Sen har ju vi ett jättebra handläggarsöd. Men man tolkar ju olika när man läser det här och då sätter vi oss ner i en grupp.” Agneta – Gävleborg

Gävleborg uttrycker en öppenhet där lösningar testas fram. Hans nämner vid ett tillfälle i intervjun att de försöker korrigera projektplanen så att det passar in i regelverket. Hans åsikter liknar en grindvakt som är klientorienterad, där tjänstemannen identifierar sig med klientens behov framför regelverket. (Lipsky 1980:kap 11)

”Sen har ju vi en massa regelverk som vi måste följa och försöka knöla projektet i.” Hans - Gävleborg

När Agneta säger att de ”sätter sig ner tillsammans” skapas ett intryck av ett mer avslappnat sätt att lösa problem på. Varken Hans eller Agneta nämner något om chefens synpunkter. Det finns inga anspelningar på att det skulle vara en hierarkisk organisation i Gävleborg med ett uppifrån – ner perspektiv i handläggningen av ansökningarna. Istället skapas en mer avslappnad bild av förvaltningen och arbetet med projektstöd, där de försöker hjälpa projekten att platsa in i regelverket.

Organiseringen kring handläggning av projektstöd

På Jordbruksverkets hemsida finns det en beskrivning till att projektstödet söks i två steg. *”Först söker du stöd. Om din ansökan beviljas kan du sedan ansöka om utbetalning. Du kan ansöka om utbetalning löpande under projektets gång.”* (Jordbruksverket 2012)

I Kalmar arbetar fyra personer med projektstöd. De två som arbetar med utbetalningarna handlägger olika typer av stöd och är inte specialiserade på projektstöd. Projekt- och utbetalningsansökningar är inte sammanhängande utan dessa hanteras som två helt olika ärenden och hanteras av olika handläggare. Handläggarna sitter därför inte i anslutning till varandra. Lena tycker det är effektivt att de som arbetar med utbetalning är frånkopplade från det hon arbetar med. Hon ser det också som ett sätt att specialisera sig på ett område inom handläggningen som gör att processen går snabbare. Lena ser inte heller något problem i att arbeta med andra typer av stöd inom landsbygdsprogrammet, utan ser projektansökningar som vilket ärende som helst. Hon kan heller inte ge specifika exempel på projekt hon handlagt.

”Ja, jag kan nog tro att det är bra att dela upp det för man blir ju lite... man får ju mer erfarenhet på just de bitarna och då går det lite snabbare.(...) Ansökningar om stöd är ju likartade oavsett vilken axel det är. ”

Lena - Kalmar

Mats säger att handläggarna i Kalmar arbetar tillsammans i samband med handläggarmötena. Han väntar därför med att ta upp problem på dessa möten istället för att direkt fråga sin kollega.

”På handläggarmötena tar man upp frågor man stött på i ett ärende.”

Mats - Kalmar

Mats och Lena använder ordet ärende eller ansökning när de talar om projekten, Lena beskriver också att dessa handläggs allteftersom de kommer in. Projekten är ett ärende som ett i mängden, vilket är tecken på att regelverket är i fokus inte projekten.

I Gävleborg arbetar handläggarna i anslutning till varandra. De är specialiserade på varsitt område för projektstöd. En person arbetar med projektansökan och en med utbetalning av projektstöd. De arbetar precis

som i Kalmar med olika arbetsuppgifter. Däremot sitter handläggare som arbetar med projektstöd i anslutning till varandra. De har full koll på projekt som de tillsammans handlagt, där Hans först tagit emot ansökan och Agneta sedan skött utbetalningen åt. Agneta som arbetar med utbetalning av projektstöd har därför lättare att ta kontakt med Hans som sitter två meter bort från henne. Agneta och Hans berättar att de har en bra relation, vilket också märks i sättet de pratar under intervjun.

”Emilia: Hur arbetar ni tillsammans med projektstöden här i Gävleborg?

Agneta: Vi skriker mellan väggarna till varandra.

Hans: Det är kul. Vi jobbar nära tillsammans. En del är avundsjuka på oss här i huset. Vi funkar jättebra ihop. ”

Gävleborg

I Kalmar handläggs inte ansökningarna tillsammans. De som har hand om utbetalningarna sätter sig inte in i själva projekten utan behandlar projekten som ett ärende i mängden. I Gävleborg är handläggaren som håller i utbetalningarna även insatt i projekten.

Weber satte upp olika rekommendationer för hur en fungerande byråkrati ska se ut. I dessa menar han att byråkrati är en organisation där tjänstemannen följer de byråkratiska reglerna, förhåller sig neutralt och sakligt till medborgare. Tjänstemannen ska också behandla alla ärenden sakligt och opartiskt. (Gerth & Mills 1946:196ff)

Handläggarna i Kalmar tycks följa Webers kriterier med tanke på den uppdelade och sakliga organisation de har. Ett projekt behandlas sakligt, vilket märks i att det benämns som ett ärende samt att handläggarna sköter olika delar av projektansökan frångående från varandra. Projektansökan behandlas av Lena medan utbetalningen av stöd sköts av två personer som arbetar i en annan del av byggnaden. En projektansökan är kort och gott en i mängden av alla ärenden som kommer in till Länsstyrelsen. Ingen handläggare är ansvarig för projektet genom hela processen på

Länsstyrelsen i Kalmar, vilket gör att de förhåller sig både sakligt och neutralt till ärendet.

Jag har i detta kapitel beskrivit skillnaderna i utdelning av stöd som en konflikt i att handläggarna har olika sätt att tänka och värdera. Vilken typ av förhållningssätt de olika länsstyrelserna har märks i hur de disponerar sin handlingsfrihet. I Stensötas (2006:344) studie beskrivs att det råder olika organisationskulturer på förvaltningarna vilket påverkar hur handläggarna arbetar. Det märks även i Kalmar och Gävleborgs förvaltningar där det är tydligt att de tycks arbeta efter olika byråkratiska kulturer som har olika roller och värden. I Kalmar tycks handläggarna vara orienterade till att följa regelsystemet medan Gävleborg följer projekten.

Hans har full koll på alla projekt han arbetat med, för honom är det viktigt att bli uppskattad av de som söker stöd. Han vill heller inte slå ner på deras idéer utan arbetar mycket med att uppmuntra och hjälpa dem. Hans får uppskattning genom en bra kontakt med projekten, prestige för honom är att vara bra på att lyfta de som söker. I Gävleborg öppnar han som grindvakt gärna dörren för projekten genom att hjälpa dem att få stöd. Hans är det Lipsky benämner som klientorienterad.

I Kalmar visar Lena istället tecken på att vara regelorienterad genom att fokusera på regler framför projekten. När hon talar om projekten som ärenden eller oförmågan att ge exempel på projekt hon handlagt visar hon en saklig och anonym relation till klienterna. Hennes berättelser om att hon granskar projektplaner så att de uppfyller alla krav ger uppfattning av en vaktande grindvakt som kontrollerar projekten grundligt innan de får komma in och ta del av stöden. Lena och hennes kollegor hanterar ärenden som vilka som helst för att förvaltningen ska fungera så smidigt och effektivt. Prestige för dem tycks vara att inte göra fel i regelsystemet vilket kan kopplas till Webers rekommendationer för en fungerande byråkrati (Gerth & Mills 1946:196ff).

Lipsky (1980) menar att det är; besluten av gräsrotsbyråkraterna, rutinerna de etablerar och anordningar de hittar på för att hantera osäkerheter och arbetsbördan som blir deras allmänna handlingsmönster. Allmän politik skapas i trånga kontor och dagliga möten med gräsrotsbyråkrater inte i lagstiftningen eller av högt uppsatta administratörer.

Således menar Lipsky att tjänstemannen i offentliga sektorn möter val och konkurrerande krav mellan lagstiftning och klientens önskningskrav.

Handläggaren hamnar därför ofta i ett dilemma mellan ett regelorienterat och klientorienterat förhållningssätt (Stensöta 2006:347). Det finns därför ett handlingsutrymme i dilemmat att antingen välja att hjälpa klienten eller att strikt följa reglerna. Vilket förhållningssätt handläggaren sedan väljer visar sig ofta i dennes rutiner. Det betyder att klienterna, i detta fall projekten, bemöts med antingen en klient- eller regelorienterad handläggare. Detta innebär att projekten behandlas olika beroende på var de är lokaliserade. I Kalmar är de hårdare i granskning av projektansökningar medan de i Gävleborg är hjälpsamma. Weber menade att grundstenen till den byråkratiska förvaltningsformen är ett opartisk och generellt myndighetsutövande (Gerth & Mills 1946:196ff). Det är dock inte fallet när det gäller projektstöden i landsbygdsprogrammet eftersom det finns skillnader i handläggningen beroende på länsstyrelse.

3. En konflikt mellan livsvärld och system

I detta kapitel beskriver jag handläggningen utifrån en konflikt mellan livsvärld och system. Handläggningen på de olika länsstyrelserna kommer att beskrivas utifrån Habermas teori kring rationalitet. Denna ger uttryck för vad tjänstemännen är tvungna att förhålla sig till och kan också ge förståelse till varför vissa länsstyrelser utdelat fler stöd än andra. (Outhwaite 1996:278 ff) Handläggarnas handlingar kommer att beskrivas utifrån samhällets rationaliseringsprocess som bland annat medfört byråkrati, abstrakta och formella lagsystem som individer är tvungna att förhålla sig till. Max Weber menade att aktörer i det moderna samhället är omgivna av rutiner som gör att deras inre natur förtrycks (Törnqvist 2007:262). Med hjälp av Weber vill

jag även förstå Stensötas (2006) argument om att förvaltningens organisationskultur påverkar hur handläggarna arbetar.

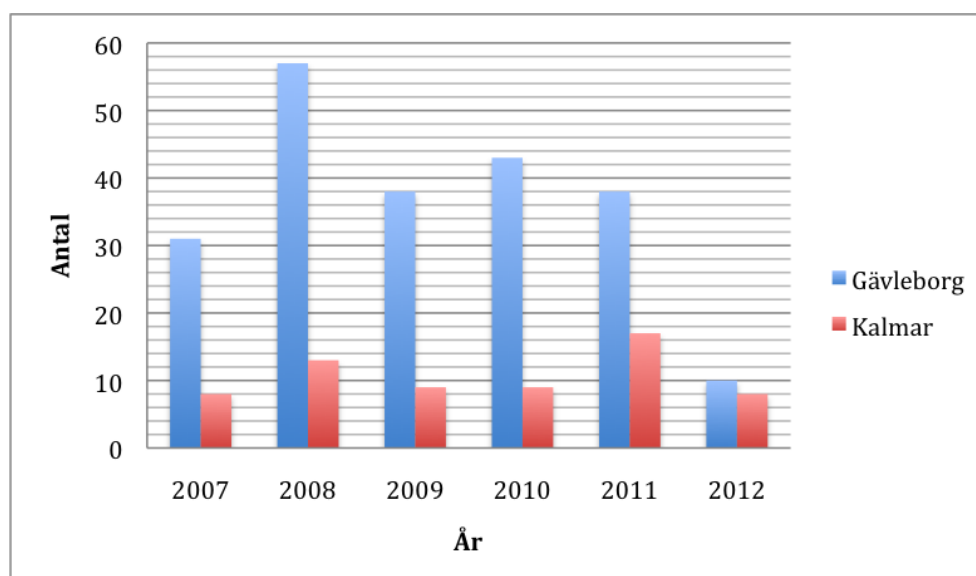
Antal utdelade stöd mellan åren 2007-2012

Antalet utdelade projektstöd inom åtgärderna 322, 331, 312, 321 och 313 från programperiodens början år 2007 till idag skiljer sig mellan länen.

Statistik från Jordbruksverket visar att Kalmar län har beviljat 64 projekt och Gävleborgs län 217, vilket är en stor skillnad.

Statistiken antyder att det är mer fördelaktigt att söka projektstöd i

Gävleborg jämfört med Kalmar. Notera att 2012 ännu inte är slut, därför är det så låga siffror under detta år. Vid starten år 2007 var antalet utdelade projektstöd relativt lågt, med tiden har sedan antalet ökat. Kalmar har legat kring cirka 10 projektstöd per år med undantag av år 2008 och 2011 då de beviljade 13 respektive 17 projektstöd. Gävleborg delar i snitt ut cirka 30 stöd per år, med undantag för år 2008 då 57 projektstöd beviljades. Nedan finns ett diagram för att illustrera kontrasterna i antal utdelade stöd per år respektive länsstyrelse.



Figur 1. Antal beviljade projektstöd per år och län

Nu och då - skillnader i ärendehantering

Handläggarna fick svara på frågan om de ser någon skillnad i hur de behandlar ärenden nu jämfört med i programmets början år 2007.

I Kalmar hade varken Lena eller Mats varit med sedan programmets början 2007. Lena började på Länsstyrelsen 2009 och Mats 2011. Lena betonar att handläggningen blir ”säkrare” efter hand och att det är viktigt för henne att reglerna efterföljs så att det inte uppstår fel. Hon refererar till projekten som ärenden.

”Det kanske inte blir lättare att besluta men handläggningen blir säkrare ju mer man lär sig. Det är mer "osäkert" i början av perioden när det är nytt regelverk och få ärenden behandlade.”

Lena- Kalmar

Mats instämmer med det Lena säger om att man lär sig att anpassa sig till reglerna hela tiden. Han säger också att det är mycket regler men att när han lärt sig hitta i systemet så är det lätt att förstå dem.

”Visst i början är det alltid svårt, framför allt innan man lärt sig hitta i regelverket. (...) När man ska hitta känns det ibland som en djungel men oftast när man hittar rätt är det tydligt. ”

Mats – Kalmar

Hans i Gävleborg började arbeta som handläggare för landsbygdsprogrammet redan år 2000, under första programperioden av landsbygdsprogrammet. Han tycker att handläggningen blivit bättre med åren och att han kan ge konkreta exempel på vilka projekt de inte ger stöd för ger ett intryck av att han är säker i sin handläggning.

”Jo, det blir det ju när man vet att vissa typer av sökande eller åtgärder vill man inte ha (...) exempelvis evenemang, det är många som vill göra en byfest ” Hans – Gävleborg

Hans följer reglerna för att han måste men poängterar att det ska vara fokus på projekten, det är dem han är till för. Han uttrycker sig också skeptisk till nya regler och att det är något han tvingas sätta sig in i.

”Men nu har man liksom kommit in i de här reglerna så nu följer man dem.(...) Så att det har ju blivit så att för min del har ju resan varit så att nu kom en ny paragraf där nu måste vi göra så. Man köper det inte i början men sen var det ju bara att göra så. (...) Vi jobbar ju för projekten inte emot dem. Så att vi vill ju hjälpa projekten.” Hans – Gävleborg

Det han beskriver pekar på en prestige i att lyfta projekten före att inte göra fel i regelsystemet. Genom att han sätter projekten i fokus antyder han ett motstånd till byråkratin, vilket är tecken på att det råder en klientorienterad organisationskultur i Gävleborg. Kollegan Agneta började som handläggare år 2009 tycker fortfarande att det kan vara svårt att tolka reglerna för handläggningen.

”Jag som inte jobbat här så länge kan tycka att det är jobbigt med det nya. Jag kan tycka att det är lite svårt. ”

Agneta – Gävleborg

Det alla handläggare är överens om är att det blir lättare att handlägga med tiden eftersom de då etablerat rutiner för sin handläggning. I fallet mellan de två länsstyrelserna har Gävleborg skapat rutiner där de talar utifrån vad som är bäst för projekten. Kalmars rutiner präglas av värderingar kring vad som är bäst för att inte bryta mot regelsystemet.

De etablerade rutinerna för hur gräsrotsbyråkraterna tänker och värderar när de handlägger kan förklaras med Habermas teori om det moderna samhällets felsteg. Med denna menar Habermas att systemet alltmer koloniserar livsvärlden (Månsson 2007:328). Genom att applicera denna på länsstyrelsens rutiner i ärendehantering kan det tänkas att handläggarnas rutiner genomsyras av förvaltningens livsverklighet. Handläggarnas rutiner

kan därför ses som något som orsakats av vilken organisationskultur som råder i förvaltningen. Vilken typ av rationalitet som råder i systemet kommer därför att genomsyra handläggarnas arbete, med andra ord hur förvaltningen kommunicerar med livsvärlden kommer till uttryck i handläggningsrutiner.

Habermas myntade två typer av rationalitet som påverkat hur livsvärld och system integrerats, det instrumentella och kommunikativa. Det instrumentella förnuftet grundar sig i att människor i det moderna samhället styrs av byråkrati med förordningar vilka begränsar individernas handlande, med andra ord sakliga och anonyma relationer. Det kommunikativa förnuftet präglas istället av ömsesidig förståelse för interaktion mellan människor. (Månsson 2007:309)

Det kan tänkas att länsstyrelsen i Gävleborg präglas av kommunikativt förnuft där man finner prestige i att vara bra på att lyfta projekten. Medan Kalmar länsstyrelse istället har ett instrumentellt förnuft där prestige vinnns i att inte göra fel i regelsystemet. Lena och Mats visade i tidigare kapitel tecken på att ha en mer instrumentell rationalitet eftersom de vill att förvaltningen ska fungera smidigt och effektivt. Regler är centralt för att handläggningen ska fungera i Kalmar. Handläggarna håller sig opartiska och sakliga till projekten och benämner dem som ärende. Kalmar präglas av Webers kriterier för en fungerande byråkrati där relationerna är sakliga och anonyma för att förvaltningen ska vara så effektiv som möjligt (Gerth& Mills 1946:196ff). Denna typ av byråkrati präglar det Habermas benämnde som instrumentell rationalitet.

Lena och Mats lutar sig mot regelverket vilket gör att de undviker att utgå ifrån egna personliga åsikter med klienterna i fokus. Ingen av dem nämner projekten i sina svar om skillnader i sin handläggning, de nämner bara regelverket. Lena påpekar att besluten blir säkrare ju längre man arbetat med handläggningen. De lägger fokus på regelverket vilket gör att projekten hamnar i skymundan. Lena och Mats föredrar säkerheten i att handla utefter den statliga myndighetens regler framför den kommunikativa rationaliteten. De tycks kommunicera med livsvärlden utifrån ett instrumentellt förnuft

med abstrakta och sakliga relationer. I Kalmars fall kan orsaken till Lena och Mats sätt att handlägga förklaras med att de integrerat sig i Kalmars organisationskultur. Vilken tycks präglas av en regelorientering där man är stolt över byråkratin, att prestige vinnas i att inte göra fel i regelverket och att det finns en önskan om att hålla systemet fritt från fel. (Månsson 2007:328) Gävleborg visar istället tecken på att ha ett mer kommunikativt förhållnings-sätt i sin handläggning med ömsesidig förståelse mellan projekt och förvaltning. Hans sätter klienterna i centrum när säger *”vi jobbar ju för projekten inte emot dem. Så att vi vill ju hjälpa dem.”* Han är också mycket skeptisk till nya regler, det är inget han frivilligt skulle efterfråga. Det viktiga för honom är projekten vilket märks i hur mycket de hjälper dem med kompletteringar och att de pratar om handläggningen utifrån projekten. Länsstyrelsen i Gävleborg visar på ett motstånd till regelsystemet för att försvara och fokusera på projekten. Det kan därför tänkas att det i Gävleborg råder en kultur där systemet kommunicerar med livsvärlden utifrån en kommunikativ rationalitet. Habermas förklarar kommunikativ rationalitet som ömsesidig förståelse vilket också är grunden för interaktionen mellan människor. (Månsson 2007:328)

Jordbruksverket vs Länsstyrelsen

Jordbruksverket är förvaltande och utbetalande myndighet för landsbygdsprogrammet och har ansvar för att all handläggning oavsett myndighet sker på samma sätt. Jordbruksverket har en föreskrift som reglerar hur själva handläggningen ska gå till, och denna föreskrift är sedan ”översatt” i en handläggningsrutin som alla handläggare vid alla myndigheter följer. Länsstyrelsen är en självständig myndighet och är därför helt självständiga i sitt beslutsfattande. (Jordbruksverket 2012)

Handläggarna på Länsstyrelsen har olika inställningar till både regler och kontroller från Jordbruksverket. I intervjuerna uttrycktes bland annat rädsla för att göra fel bedömningar men också olika sätt att se på Jordbruksverket.

I Kalmar svarar Lena att hon inte har någon direkt uppfattning om Jordbruksverket. Hon tar i nästan alla svar rollen som tjänsteman och håller sig neutral. Hon använder sparsamt personliga åsikter i sina svar och när hon börjar en mening med ”jag” förmår hon inte att avsluta den.

”Ja, jag kan inte säga att jag har så mycket uppfattning utan det är ju det vi har att förhålla oss till. (...) Jag har egentligen ingen... man får förhålla sig till det som är.”

Lena – Kalmar

Hennes kollega Mats ger en mer neutral bild av Jordbruksverket och menar att de har en väldigt bra kontakt med dem. Mats använder inte jag- form i sina svar och betonar att det är viktigt att direktiven från Jordbruksverket ska vara tydliga så att alla länsstyrelser gör på samma sätt. Han vill ha tydligare direktiv för att undvika till att göra egna tolkningar.

”Men vi är ju så pass många länsstyrelser och det är kanske inte riktigt rätt om alla sitter och gör sina egna tolkningar. Utan det borde komma tydligare direktiv från jordbruksverket.”

Mats – Kalmar

Mats tycker det är fel att Länsstyrelsen ska behöva göra egna tolkningar och bedömningar. Därför vill han tydligare generella regler så att alla Sveriges länsstyrelser så att alla projekt hanteras sakligt och opartiskt. Efterlysningen av tydligare direktiv hör samman med Webers kriterier för byråkrati där tydliga generella regler som skapar en fungerande förvaltning. Det Mats vill ha är hjälpmedel för att byråkratin ska fungera smidigt vilket tyder på att Kalmars förvaltning präglas av Webers normer för en fungerande byråkrati. (Gerth and Mills 1946:196)

I Gävleborg har Agneta och Hans en helt annan uppfattning och svarar öppet utifrån sig själva. Agneta tänker inte på Jordbruksverket i sin handläggning.

Hans uttrycker däremot en mörkare bild av Jordbruksverket och dess regler. Han tycker det är för mycket regler men att han numera bekantat sig med reglerna vilket gjort det lättare att följa dem.

”Jag tänker inte på det. Vi jobbar bara i det här systemet som de har tagit fram. ”

Agneta – Gävleborg

”Ja, jag var ju med från allra första början med jordbrukarstöd och då trodde man de skämtade när de kom med sina regler. Då tänkte man så här kan det inte vara. ”

Hans – Gävleborg

På frågan om vad Agneta tycker om att de kontrollerar hennes arbete uttrycker Agneta en känsla av olust när hennes arbete kontrolleras. Hon är rädd att göra fel men också att stödmottagarna ska fara illa om något är felaktigt.

”Jag tyckte det var hemskt jobbigt i början när de skulle komma här. Då var jag nervös nästan för det är ju samtidigt kontroll på vårt jobb. Så är det att varje gång de går härifrån och säger att ”nej det var inga märkvärdigheter” tänker jag puuh! (...) Men ändå är det lite så där pirrigt för man är ju rädd att det ska hända stödmottagarna något. ”

Agneta - Gävleborg

Hans bryr sig inte längre lika mycket om Jordbruksverkets kontroller samtidigt som han målar upp en bild av kontrollanterna från Bryssel som något han själv inte kan identifiera sig med. Han avslutar med att understyrka att syftet med landsbygdsprogrammet är att ge projekt stöd, inte att Jordbruksverket ska kontrollera dem. Vilket återigen är tecken på att Gävleborg gör motstånd till regelsystemet för att fokusera på projekten.

”Vi har ju inte haft att det kommit hit några från Bryssel direkt men det har ju andra länsstyrelser haft. Och då är det riktiga näbbdjur som kommer och säger: ”nu ska vi se på den här akten” och då brukar det kunna bli för mycket...”

Hans - Gävleborg

I Gävleborg är de öppna med vad de tycker, de pratar utifrån sig själva och uttrycker ingen direkt positiv bild av Jordbruksverket. Hans berättar om sitt missnöje om de första reglerna som kom och att det nu är det ännu mer regler som han tvingas sätta sig in i.

I Kalmar pratar de utifrån rollen som tjänstemän och undviker personliga svar, de uttrycker en neutral men samtidigt positiv bild av Jordbruksverket. Mats önskar mer och tydligare regler eftersom det skulle underlätta arbetet för honom. Både Lena och Mats vill vara säkra på att det de gör är rätt.

Vid frågan om förskott berättar handläggarna i Kalmar att de är restriktiva. Mats menar att det tar längre tid att handlägga ett projekt som vill ha förskott. Lena betonar att det är lättare om alla utgifter är betalade så att Länsstyrelsen slipper göra en utredning. Det är med andra ord mer säkert om de har faktiska kostnader och kvitton de kan bedöma utifrån.

”Man kan ansöka om förskott på projektstöd, men vi är väldigt restriktiva om förskott dels för att det är en handläggningsprocess att utreda det här också vilket skulle göra att handläggningstiden skulle förlängas ytterligare.”

Mats – Kalmar

”Vi är väldigt restriktiva när det kommer till att betala ut förskott. Vi tycker det är bättre att man gör en delredovisning där man har sina faktiska kostnader.”

Lena – Kalmar

I Gävleborg berättar Hans att projekten kan få förskott men att detta ofta inte är tillräckligt för att finansiera projekten. Han ser det utifrån projektens intresse inte utifrån vad som är bäst för honom som tjänsteman.

”Nu kan man visserligen få ut lite förskott men ofta blir det brist på pengar i slutändan.”

Hans - Gävleborg

Sammantaget kan det sägas att Kalmars handläggare föredrar att lita sig på ett instrumentellt förnuft med en regelorienterad förvaltning. De ställer sig positiva till regler och kontroller så att inga fel uppstår. De är inåtvända med sina personliga åsikter genom att de pratar utifrån rollen som tjänstemän men också i att de pratar och agerar utifrån regelverket. Lena och Mats vill ha ryggen fri vid kontroller genom att ha koll på projektens faktiska utgifter, vilket också märks i att de är restriktiva med förskott. (Månsson 2007:328) Gävleborgs handläggare uttrycker både rädsla till Jordbruksverket och missnöje med den mängd regler som ska följas. Hans och Agneta är mer utåtvända med sina personliga åsikter vilket pekar på en kommunikativ rationalitet (Månsson 2007:328). De anser att det är bättre att be om kompletteringar och tror inte att regler är vägen till att undvika bedömningsfel i handläggningen. Återigen sätter Hans projekten i fokus när det kommer till utbetalning av förskott. Han pratar utifrån projekten, inte den egna förvaltningen som regelsystem. Istället påvisar han en rationalitet av att göra motstånd till regelsystemet.

Strategier

Förutom landsbygdsprogrammet har varje län en genomförandestrategi att förhålla sig till. I denna beskrivs vilka ärenden som ska prioriteras i regionen, det kan exempelvis handla om miljömål och då ska projekt som är knutna till dessa gynnas stöd. Strategierna ger också uttryck för hur organisationskulturen ser ut på respektive länsstyrelse.

I Kalmar har man valt att komplettera genomförandestrategin med ett prioriteringsdokument för att tydliggöra vilka krav varje prioritering har. Det kompletterande dokumentet innehåller bara prioriteringar som är uppdelade i två avsnitt som består av projekt och företagsstöd. Prioriteringar till varje åtgärd beskrivs därefter enskilt i dessa. Det innebär att det finns tydliga riktlinjer för vilka prioriteringar varje åtgärd har och vilka projekt som får företräde. Tolkningsutrymmet blir därför också minimalt.

I Gävleborg använder de sig bara av genomförandestrategin. I denna uttrycks både deras prioriteringar och strategi. Det finns inga avsnitt som avgränsar projekt och företagsstöd. Istället avgränsas dessa till åtgärder. Åtgärderna är kronologiskt presenterade och innehåller samma prioriteringar för både projekt och företagsstöd. Åtgärderna har sju rubriker; *mål prioritering, villkor, anknyter till fokusområden, målgrupper, företagsstöd, projektstöd*. (Länsstyrelsen i Gävleborg 2012:17)

Jämförs åtgärd 321 *grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden* kan skillnader ses i hur många procent av kostnaderna som täcks av stöd samt vilka projekt som prioriteras. Kalmar beviljar stöd till 20-100 % av de faktiska kostnaderna. De har även fem kriterier som prioriteringarna grundas på vilka är tydligt formulerade efter fem punkter. Utav de fem kriterierna är två knutna till miljömål och presenteras enligt följande i deras prioriteringsdokument:

Projekt som syftar till att utveckla nya former och lösningar på det kommersiella och offentliga distributions-/ serviceutbudet på landsbygden. Insatser som skapar förutsättningar för permanentboende på landsbygden. Ger en positiv effekt på jämställdhet, integrationsarbete, samverkan för ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt ungdomars möjlighet till arbete och företagande på landsbygden. Projektets effekt för att nå miljömålen. Projekt som bidrar till att minska användning av fossila bränslen och minskad klimatpåverkan. (Prioritering för landsbygdsprogrammet i Kalmar län 2012:12)

I Gävleborg ges projektstöd för 20- 80% av de faktiska kostnaderna. De har precis som Kalmar fem grundläggande prioriteringar men inget av dessa är knutna till miljömål. Gävleborg nämner inga direkta kriterier i sin genomförandestrategi däremot har de under rubriken prioriteringar bara skrivit in fem områden. *”Utbyggnad/uppdatering av bredband på landsbygden. Samordning av servicefunktioner och logistiklösningar på landsbygden. Stärka dagligvaruservicen på mindre orter. Projekt som främjar boende i byarna. Lokaler för samverkan och byutveckling.”* (Öppen landsbygd 2012:17).

Strategierna förstärker det Lena beskrev när hon berättade om hur hon agerar vid ett problem. Hon uttrycker olika steg hon arbetar efter. I strategidokumentet finns det olika kriterier för hur projekt ska bedömas men också mycket text och riktlinjer som ska eftersträvas. Till att börja med är det landsbygdsprogrammet, sedan är det strategidokumentet och slutligen prioriteringarna som finns punktade i det andra dokumentet. De två kriterierna som är kopplade till miljömålen hör samman med strategimålen för Kalmar län. När Lena i tidigare citat säger *”gå igenom alla ärenden”* känns det som det som ytterligare ett steg i hennes bedömning.

Gävleborgs strategier uttrycker inga direkta steg i handläggningen. De har inte delat upp projektstöd och företagsstöd utan behandlar dessa utefter samma prioriteringar. Detta gör att det finns ett tolkningsutrymme och en öppenhet för olika typer av projekt, vilket också skapar ett större handlingsutrymme för tjänstemannen till att tolka länets regionala strategi. Det innebär även att handläggarna kan se fler lösningar på vad som faller inom ramen för prioriterade projektplaner. Med andra ord kan Gävleborg tänkas vara en grindvakt som gärna öppnar dörren för att hjälpa projekten men också någon som ser fler möjligheter till att få stöd. (Lipsky 1980)

Kalmar har med sina två dokument med detaljerade beskrivningar på vad beviljade projekt ska innehålla minskat handläggarnas handlingsfrihet. Detta talar för den regelorienterade kultur som tycks existera i Kalmar. Lena och Mats måste kontrollera projekten så att de faller inom ramen för ett perfekt projekt, för att på så sätt garantera att de inte gör något fel i regelsystemet.

Ett exempel som belyser skillnaderna i Kalmar och Gävleborg är prioriteringar för åtgärd 321 - *Grundläggande tjänster för ekonomi och befolkning på landsbygden*. En prioritering som skapar ett större utrymme för idéer i Gävleborg är *projekt som främjar boende i byarna*. Kalmar har en liknande prioritering men den formuleras som *insatser som skapar förutsättningar för permanent boende på landsbygden*. Det vill säga att ett projekt inom åtgärd 321 i Kalmar måste skapa ett permanent boende medan Gävleborgs prioritering lämnar utrymme för projekt som inte är permanent boende. I Gävleborg skulle i detta fall ett projekt mötas med en grindvakt som öppnar dörren för olika projektplaner inom denna åtgärd. I Kalmar skulle ett projekt bemötas med en mer skyddande grindvakt och stängd dörr.

Även i strategierna uttrycks skillnader i hur förvaltningarna förhåller sig olika till byråkratin. I dessa visar Kalmar och Gävleborg två olika typer av rationalitet av systemet, där Kalmar lämnar lite tolkningsutrymme medan Gävleborg lämnar ett större. Rationaliteten i Kalmar präglas av en vilja att hålla systemet rent och är stolt över byråkratin medan Gävleborg gör ett motstånd till byråkratin.

Strategierna är ett uttryck för vilka värderingar och tankar som råder på förvaltningen. Gävleborgs prioriteringar i strategidokument uppfyller landsbygdsprogrammets mål på de delar de tycker är relevanta medan Kalmar uppfyller dessa på de punkter de tycker är viktiga. Om ett projekt faller inom ramen för vad som prioriteras avgörs därför utefter vart projektet är geografiskt lokaliserat. I Gävleborgs prioriteringar ser man att det finns mer utrymme för projektidéer. I Kalmar har man strikt punktats upp och begränsat vad man får söka projektstöd för, allt för att skapa en så saklig och generell bedömning som möjligt. I genomförandestrategin finns därför tecken på hur de olika länsstyrelserna kommunicerar med livsvärlden. I Kalmars fall används ett instrumentellt förnuft medan det i Gävleborgs fall används ett kommunikativt förnuft till livsvärlden.

Fördelar och nackdelar med de olika strukturerna

Vad är då fördelarna och nackdelarna med att förvaltningarna styrs av olika rationaliteter? Kalmar har en fördel med sin regelorientering på så sätt att regelsystemet efterföljs och att det blir en opartiskt och generell myndighetsutövning. De har också en fördel i att det blir en säker hantering av ärendena så att inga fel görs i systemet. Eftersom strategier och prioriteringar är så pass detaljerade skapas mindre tolkningsutrymme och handlingsfrihet för tjänstemännen, vilket resulterar i en ökad rättssäkerhet. De uppfyller Webers kriterier för en fungerande byråkrati och skapar också legitimitet i att regler fungerar och används på samma sätt i hela landet. Genom att ha avtalade möten som i Kalmar, får alla handläggare en chans att göra sig hörda och sedda i förvaltningen. Således skapas ett jämlikt företagsklimat där alla tjänstemän på förvaltningen har samma förutsättningar till en gemensam diskussion. Det blir med andra ord inte som i Gävleborg där Agneta och Hans har en sammansvetsad relation som andra handläggare är avundsjuka på eller exkluderas ifrån. Det negativa med att ha en byråkratisk organisationskultur som i Kalmar är att mindre projektstöd delas ut eftersom handlägningsprocessen måste vara så säker som möjligt men också för att bedömningen sker pliktstroget efter regelverket. En annan nackdel är att det skapas ett uppifrån – ner perspektiv där reglerna sätts i fokus inte projekten som stöden är till för. Det är det som händer när Kalmars handläggare avvaktar med beslut när de är osäkra eller att chefens ord alltid väger tyngst. Handlägningsprocessen blir därför långsam och ett uppifrån – ner perspektiv skapas.

Fördelarna i Gävleborgs klientorienterade förvaltning är att fler projekt beviljas eftersom uppskattning fås i att hjälpa projekten. Handläggarna fungerar som välkomnande grindöppnare till de som vill söka projektstöd. En annan fördel med Gävleborgs rationalisering är att de skapar ett nerifrån – upp perspektiv genom att lyfta fram och hjälpa projekten. Nackdelarna med Gävleborg är däremot att det skapas lite legitimitet för byråkratin. Rättssäkerheten minskas när fokus ligger på klienterna och inte på regelverket, vilket gör att handläggningen inte blir saklig eller opartisk. Det finns även

en större risk i att projekten kan bli återbetalningsskyldiga om det visar sig att handläggarna bedömt fel.

Således blir det ett problem när Hans och Agneta, som sitter i anslutning till varandra, informellt diskuterar dilemman frånskilt från andra medarbetare på förvaltningen. Det är mer professionellt att på en myndighet avtala ett möte med mötespunkter. Ett möte skulle skapa en formell och opartisk atmosfär där alla myndighetens medarbetare får samma information. Ett sådant möte kan även öka rättssäkerheten på så sätt att fler tjänstemän hjälps åt att uppmärksamma svagheter i handlägningsprocessen som exempelvis att ett projekt kanske inte uppfyllt alla kriterier för ersättning.

Jag har i detta kapitel undersökt om tjänstemännen på Kalmar och Gävleborgs länsstyrelse präglas av olika sätt att tänka och värdera med Habermas två typer av rationalitet. Genom att kartlägga hur systemet, på de olika länsstyrelserna, kommunicerar med livsvärlden kunde tecken ses på vilken organisationskultur som råder på förvaltningen.

Jag har beskrivit att skillnaderna i antalet utdelade stöd beror på att handläggningen ter sig olika mellan Sveriges olika länsstyrelser. Min slutsats är att handläggarna präglas av olika sätt att tänka och värdera. Orsaken till handläggarnas förhållningssätt är således den organisationskultur de arbetar i det vill säga hur systemet kommunicerar med livsvärlden eller rationalitet som Habermas beskriver. Det råder olika organisationskulturer där Kalmar har ett regelorienterat förhållningssätt och Gävleborg ett mer klientorienterat förhållningssätt. Handläggningen av projektstöd grundar sig därför inte i ett generellt system eftersom förvaltningarna ter sig olika. Fördelarna i Kalmar är att handläggningen är förutsägbar, rättssäker och tjänstemännen vet vad som gäller. Konträrt är fördelarna med Gävleborg att handläggningen är snabb, informell och hjälpsam till projekten.

Sammanfattningsvis kan det sägas att det inte blir en generell myndighetsutövning när förvaltningar har olika typer av rationalitet. Frågan är vilket förhållningssätt som är det rätta, är det Kalmar som följer en opartisk,

generell och rättssäker myndighetsutövning eller är det Gävleborg som är partiska till klienter men snabba i beviljande av projektstöd? Vilken förvaltning är legitim till landsbygdsprogrammet, det med en instrumentell rationalitet eller det med en kommunikativ rationalitet? Vad som avgör vilken grindvakt projekten kommer möta beror på rationaliteten som råder i systemet de arbetar. Det kan knappast vara projektens fel att det finns regionala skillnader i antal utdelade stöd. Trots detta innebär konflikten mellan systemens olikheter att projekten blir lidande, de som landsbygdsprogrammets projektstöd var utformat åt.

4. Avslutning

Jag har i uppsatsen använt Lipsky för att förankra den verklighet jag använt. Med Lipsky har jag visat att det finns olika sätt för handläggaren att använda sin handlingsfrihet, antingen klient eller regelorienterat. Denna orientering kan kopplas till Habermas livsvärld och system. Där orienteringen fungerar som ett sätt att visa på hur systemet försöker kommunicera med livsvärlden.

Tanken med landsbygdsprogrammets projektstöd är att det ska vara ett nerifrån- upp perspektiv där projekten ska agera som den avgörande faktorn. Men vad denna undersökning påvisat är det inte alltid blir ett sådant perspektiv. Istället är det typen av organisationskultur på respektive länsstyrelse som avgör hur många och vilka typer av projektstöd som beviljas. Därför kan det vara så att det är Länsstyrelsen som avgör hur projektstöden kommer utdelas vilket skapar en typ av uppifrån- ner perspektiv. Så den slutliga frågan jag vill ställa är: hur legitimt är det att Länsstyrelsen som inte är demokratiskt utvald får besluta över landsbygdsprogrammets projektstöd?

Referenslista

Litteratur

Arrelöv, Britt. Edlund, Curt. Goine, Hans,(2006). Grindvakterna och sjukförsäkringen – samspel och motspel. I: Palmer, Edward.(2006). *Sjukförsäkring. Kulturer och Attityder – Fyra aktörers perspektiv.*(s.479-527). Kalmar. Leanders Grafiska AB

Gerth, H.H & Mills, C. Wright. (1946). *From Max Weber: essays in sociology*. New York: Oxford University Press

Kvale, Steinar & Brinkmann Svend. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund. Studentlitteratur AB

Lipsky, Michael. (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*. New York. Russel Sage Foundation

Månsson, Per. (2007) Jürgen Habermas och Moderniteten. I: Månsson, Per. (2007). *Moderna samhällsteorier. Traditioner, riktningar, teoretiker.* (s. 307- 343). Stockholm. Nordstedts Akademiska Förlag

Outhwaite, William.(1996) *The Habermas reader*. Cambridge. Polity press

Stensöta, Helena (2006) Försäkringskassans handläggare. I: Palmer, Edward.(2006). *Sjukförsäkring. Kulturer och Attityder – Fyra aktörers perspektiv.*(s.339-369). Kalmar. Leanders Grafiska AB

Törnqvist, Rolf. (2007). Historisk konkretiserande sociologi. I: Månsson, Per. (2007). *Moderna samhällsteorier. Traditioner, riktningar, teoretiker.* (s. 261- 302). Stockholm. Nordstedts Akademiska Förlag

Elektroniska källor

Jordbruksverket. (2011). *Vad är Landsbygdsprogrammet*.

<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/mojligheterpalandsbygden/landsbygdsprogrammet/vadarlandsbygdsprogrammet.4.7a446fa211f3c824a0e8000171998.html> (Hämtad 2012-05-03)

Jordbruksverket. (2012) *Så här söker du projektstöd*.

<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/projektstod/sasokerduprojektstod.4.207049b811dd8a513dc80002222.html> (Hämtad 2012-04-16)

Länsstyrelsen i Kalmar. (2012) *Landsbygdsprogram 2007-2013. Regional genomförandestrategi för Kalmar län*. (Elektronisk)

<http://www.lansstyrelsen.se/kalmar/sv/publikationer/rapporter/2006/Pages/landsbygdsprogram-2007-2013.aspx> (Hämtad 2012-04-17)

Länsstyrelsen i Kalmar. (2012) *Prioritering för landsbygdsprogrammet i Kalmar län 2007-2013 – komplettering till Kalmar läns genomförandestrategi*. (Elektronisk)

<http://www.lansstyrelsen.se/kalmar/SiteCollectionDocuments/Sv/lantbrukoclandsbygd/landsbygdsutveckling/Redigerad%20G%C3%84LLANDE%20priodok120412.pdf> (Hämtad 2012-04-17)

Länsstyrelsen Gävleborg. (2008) *Öppen landsbygd. Genomförandestrategi för landsbygdsprogrammet 2007-2013*. (Elektronisk)

http://www.lansstyrelsen.se/gavleborg/Sv/nyheter/2006/Pages/Gavleborgsgenomforandestrategi_for_landsbygdsprogrammet.aspx (Hämtad 2012-04-16)

Regeringen.(2011) *Halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammet för Sverige 2007-2013*. (Elektronisk)

<http://www.regeringen.se/sb/d/13746/a/155799> (Hämtad 2012-04-02)

Personlig kommunikation

Hans: tjänsteman på Länsstyrelsen i Gävleborgs län. 2012.

Intervju 2012-03-30

Agneta: tjänsteman på Länsstyrelsen i Gävleborgs län. 2012.

Intervju 2012-03-30

Mats: tjänsteman på Länsstyrelsen i Kalmar län. 2012. Intervju 2012-04-04

Lena: tjänsteman på Länsstyrelsen i Kalmar län. 2012. Intervju 2012-04-06

Alexandra: tjänsteman på Jordbruksverket. 2012. Telefonintervju 2012-04-

16